

## Postnationale Politik?

Über den politischen Umgang mit den Denationalisierungs-Herausforderungen Internet, Klimawandel und Migration

*In der Debatte um die Konsequenzen der Globalisierung wird häufig von einer direkten, manchmal sogar uniformen Wirkung auf staatliche Politik ausgegangen. Der Artikel argumentiert dagegen, daß um die politischen Konsequenzen der gesellschaftlichen Denationalisierung zu verstehen, auch die Effekte für den politischen Prozeß untersucht werden müssen. Es ist daher zu fragen, wie Herausforderungen der gesellschaftlichen Denationalisierung auf die Partizipation relevanter gesellschaftlicher Akteure am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in nationalen politischen Systemen einwirken. Zu diesem Zweck werden die Reaktionen von nationalen Interessengruppen auf Denationalisierungs-Herausforderungen in den Bereichen Internet, Klimawandel und Migration in jeweils zwei Ländern der G-7 untersucht. Im Ergebnis zeigt sich, daß sich gerade bei hochgradig denationalisierten Problemlagen die Positionen gesellschaftlicher Akteure in politischen Entscheidungsprozessen gegenüber den vertrauten Mustern deutlich verändern. Der Nationalstaat bleibt zwar zentraler Adressat und Fokus politischer Aktivitäten, seine Funktion scheint sich jedoch zu wandeln.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

An Mutmaßungen über die politischen Konsequenzen der Globalisierung mangelt es nicht. Zentral ist dabei fraglos die These, daß die Regierungsfähigkeit des Staates insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Frage gestellt und damit der demokratische Wohlfahrtsstaat unterhöhlt und der Nationalstaat in seiner

- 1 In diesem Beitrag werden Befunde aus einem Forschungsprojekt »Gesellschaftliche Bestimmungsfaktoren von politischer Integration und politischer Fragmentierung in der OECD-Welt« diskutiert. Unser Dank geht daher zunächst an die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die dieses Projekt finanziert hat. Wir danken zudem den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Gemeinsamen Tagung der Sektionen »Staatslehre und politische Verwaltung« und »Internationale Politik« der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) vom 8.-10.07.1999 in Arnoldshain sowie den Herausgebern und Gutachtern dieses Themenheftes der Zeitschrift für Internationale Beziehungen, die uns wertvolle Anregungen gegeben haben. Dies gilt in besonderer Weise für Edgar Grande.

Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt wird.<sup>2</sup> Skeptischere Globalisierungsanalysen halten dem entgegen, daß es Interdependenz schon immer gab<sup>3</sup> und ein systematischer Vergleich der Wirtschafts- und Sozialpolitiken der OECD-Länder keine Konvergenztendenzen erkennen läßt (vgl. Garrett 1995, 1998; Armingeon 1997) bzw. sich der Wohlfahrtsstaat als erstaunlich resistent (vgl. Pierson 1994; Esping-Andersen 1996) oder sogar re-aktiv (vgl. Garrett 1998; Rieger/Leibfried 1997) zeigt. Die Mehrzahl all dieser Analysen über die politischen Implikationen von Globalisierungsprozessen geht von einer *unmittelbaren* Wirkung auf die nationalstaatlichen Politiken (*policies*) aus. Dabei bleibt allerdings die empirische Illustration des Zusammenhangs zwischen den Globalisierungsprozessen und ihren Konsequenzen in der Regel makrokorrelativ. Die Veränderungen staatlicher »policies« beispielsweise im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik werden anhand der Hypothese, wonach der verschärfte Standortwettbewerb zu einer Schwächung sozialer Standards führt, in einen kausalen Zusammenhang mit Globalisierung gebracht und anhand vorhandener (oder eben auch nicht vorhandener) Korrelationen belegt (oder in Frage gestellt). Die Kausalfade zwischen Globalisierung und Sozialpolitik werden jedoch kaum abgeschritten, und mögliche Veränderungen auf der Ebene der Politikprozesse (*politics*), die diese »policies« erst hervorbringen, bleiben unberücksichtigt. Angesichts teilweise inkonklusiver Ergebnisse kann es nicht überraschen, daß die Annahme einer unmittelbaren und gleichgerichteten Auswirkung der Globalisierung auf die nationalstaatliche Fähigkeit, bestimmte Politiken zu formulieren, längst in Frage gestellt wird.<sup>4</sup> Der Hypothese, wonach Veränderungen im internationalen Umfeld zu einer uniformen Veränderung von nationalen Politiken in OECD-Ländern führten, liegt eine strukturalistische Verkürzung zugrunde.

Die Herausforderungen, die sich für das nationalstaatliche Regieren aus der gesellschaftlichen Denationalisierung ergeben, übersetzen sich nicht unmittelbar in eine nachlassende Fähigkeit, erwünschte politische Zielsetzungen zu erreichen. Die Herausforderungen sind heftig, doch das Ergebnis wird von politischen Entscheidungen und Auseinandersetzungen vermittelt. Letztlich wird also die Gestalt des Regierens in der postnationalen Konstellation (zum Begriff vgl. Habermas 1998) nicht durch die Globalisierung, sondern durch die Reaktionen politischer Akteure auf die gesellschaftliche Denationalisierung bestimmt.<sup>5</sup> Dabei können politische Akteure zum einen passiv die nachlassende Effektivität staatlicher Politik ertragen, teilweise weil sie

- 2 Vgl. Altwater/Mahnkopf (1996), Esser (1993), Hirsch (1995), Cerny (1995) und die Beiträge in Amin (1994). Für eine sehr differenzierte Analyse vgl. Neyer/Seeleib-Kaiser (1995).
- 3 Zu den empirischen Zweifeln an der Existenz des Globalisierungsschubes vgl. v.a. Thomson/Krasner (1989). Sehr fundiert auch Zevin (1992) und Hirst/Thompson (1996).
- 4 Sehr pointiert: Krugman (1999). Empirisch sehr differenziert: Bowles/Wagman (1997). Vgl. zuletzt die Beiträge in Busch/Plümper (1999).
- 5 Im folgenden werden die Begriffe »gesellschaftliche Denationalisierung« und »Globalisierung« synonym verwendet, wiewohl u.E. der Begriff der gesellschaftlichen Denationalisierung präziser ist. Gesellschaftliche Denationalisierung wurde von uns definiert als Prozeß der Ausweitung der Verdichtungsräume gesellschaftlicher Interaktionen über den Nationalstaat hinaus (vgl. Beisheim et al. 1999: 18). Eine Alternative ist der Begriff der »Entgrenzung« wie von Brock/Albert (1995) verwendet. Vgl. auch Kohler-Koch (1998).

nicht in der Lage sind, jenseits des institutionellen *status quo* politisch zu denken und zu handeln, teilweise weil sie die internationalen Verhältnisse nutzen, um ohnehin gewünschte innenpolitische Deregulierungen und Veränderungen durchzusetzen.<sup>6</sup> Zum anderen kann auf die Herausforderungen aktiv in Form des Versuchs der institutionellen und konstitutionellen Umgestaltung der Politik reagiert werden. So verstärken z.B. regionalistische Gruppen ihre Dezentralisierungs- oder gar Sezessionsbemühungen, um auf die neuen Herausforderungen möglichst flexibel und ohne Rücksicht auf die Zentralregierung reagieren zu können. Andererseits können z.B. Regierungen durch politische Integrationsbemühungen und durch die Errichtung intergouvernementaler und supranationaler Institutionen reagieren, um die sozialen und politischen Räume wieder einigermaßen zur Deckung zu bringen.

Angesichts dieser sehr unterschiedlichen politischen Reaktionsmöglichkeiten auf die Globalisierung erscheint es uns angeraten, im Unterschied bzw. ergänzend zu der vorherrschenden Herangehensweise die *Reflexivität* der politischen Akteure und Prozesse bei der Analyse zu berücksichtigen (vgl. Beck et al. 1996). Globalisierung bricht in der westlichen Welt nicht von außen auf völlig unvorbereitete Akteure ein, die sich dann mehr oder weniger so verhalten wie das sprichwörtliche Kaninchen vor der Schlange. Politische Akteure *verhalten* sich vielmehr zu *spezifischen Problemen*, die sich infolge der Globalisierung ergeben. Derartige Problembearbeitungen sind über Wahrnehmungsmuster und akteursspezifische Interessenlagen vermittelt, in den Worten der Akteur-Struktur-Debatte formuliert: Globalisierung (als Merkmal globaler Struktur) wirkt nur vermittelt über transnationale und nationale Akteure.

Im vorliegenden Beitrag geht es uns um die Analyse der Reaktionsweisen auf Herausforderungen der gesellschaftlichen Denationalisierung von solchen politischen Gruppen, die *generativ* mit dem demokratischen Nationalstaat verbunden sind, also um politische Interessengruppen, die entstanden sind, um auf die nationalstaatliche Politik Einfluß zu nehmen. Obgleich ihre realpolitische Bedeutung unbestritten sein dürfte, sind nationale Interessengruppen in der bisherigen Globalisierungsdiskussion besonders vernachlässigt worden. Den zahlreichen Untersuchungen über die originär transnationalen Nichtregierungsorganisationen und den damit verbundenen Hoffnungen auf eine transnationale Zivilgesellschaft steht eine bemerkenswerte Unkenntnis über die Reaktionsweisen solcher Nichtregierungsorganisationen gegenüber, die originär national sind. Unsere Leitfrage lautet also: *Welche politischen Reaktionen auf die gesellschaftliche Denationalisierung sowie die nachlassenden Steuerungskapazitäten des Nationalstaates lassen sich auf Seiten von nationalen Interessengruppen in großen OECD-Staaten beobachten?*

Erst eine empirisch fundierte Beantwortung dieser Frage erlaubt Rückschlüsse darauf, ob und wie globale Veränderungen *politics* (und erst dadurch schließlich auch *policies*) beeinflussen. Das Studium der Reaktionsweisen nationaler politischer Akteure erscheint uns in Abwesenheit eindeutiger makrokorrelativer Ergebnisse über die Konvergenz nationaler Politiken entscheidend, um fundierte Schlußfolgerungen über die zukünftigen politischen Konsequenzen der gesellschaftlichen Denationalisierung zie-

6 Für diese Interpretation vgl. Moravcsik (1997) und Wolf (2000).

hen zu können. Es geht in diesem Beitrag somit auch um das Problem, ob angesichts der Denationalisierungs-Herausforderungen der Nationalstaat relativiert wird, weil auch ursprünglich nationale Interessengruppen ihn nicht mehr als den Fokus des politischen Handelns auffassen. Dem liegt die Annahme zugrunde, daß die Zukunft der Staatlichkeit in der postnationalen Konstellation nicht nur durch neue Akteure auf der internationalen und transnationalen Ebene bestimmt wird, sondern daß die Reaktionsweisen der generativ nationalstaatlichen Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen nicht minder bedeutsam ist. Gerade aus einer postnationalen Perspektive erscheint es wichtig, quasi den doppelten *hard case* ins Visier zu nehmen und einerseits das Verhalten von vormalig rein national orientierten Akteuren zu untersuchen; dies aber auch in den G-7-Staaten zu tun, die als vergleichsweise einfluss- und ressourcenreich gelten. Darüber hinaus soll diese Untersuchung zeigen, ob und inwieweit sich *the politics of denationalization* gegenüber traditionellen nationalstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen verändert hat und ob sich in diesem Kontext auch die Vorstellungen über die angemessenen Steuerungsinstrumente verschieben.<sup>7</sup>

Im Ergebnis weisen unsere Befunde darauf hin, daß sich gerade bei hochgradig denationalisierten Herausforderungen die Form und die Substanz politischer Organisation und Entscheidungsfindung deutlich verschieben. Die Nullhypothese, wonach auch im Zeitalter der Globalisierung politische Prozesse innerhalb des Nationalstaates nach den Mustern des demokratischen Wohlfahrtsstaates industrieller Prägung ablaufen, kann zurückgewiesen werden. Im Zuge der nationalstaatlichen Politikformulierung ergeben sich vielmehr neuartige Reaktionsmuster und Koalitionsbildungen. Die Reaktionsmuster und Koalitionsbildungen variieren dabei je nach Ausmaß und Typ der Denationalisierungs-Herausforderung. Bei stark ausgeprägten Externalitätenproblemen unterscheiden sich die Politikprozesse von den gewohnten Mustern deutlicher als bei einfachen Standortwettbewerbsproblemen. In jedem Fall bleibt der Nationalstaat für die untersuchten Gruppen zwar eine entscheidende Größe, seine Rolle im politischen Gesamtarrangement und mithin seine politische Funktion scheint sich jedoch deutlich zu wandeln. Um diesen Befund empirisch zu untermauern und zu präzisieren, stellen wir im nächsten Abschnitt die konzeptionelle Grundlage unserer Studie vor. Im Abschnitt 3 werden die empirischen Befunde geordnet nach drei Politikbereichen beschrieben, ehe wir im Schlußteil erste Befunde in abstrahierender Form mit Blick auf ihre Implikationen zusammenfassen.

## 2. Denationalisierungs-Herausforderungen und Gruppenreaktionen

Um unsere eingangs identifizierte Leitfrage zu beantworten, nehmen wir Probleme des nationalstaatlichen Regierens, die sich infolge der gesellschaftlichen Denationalisierung ergeben, zum Anlaß, nationale Interessengruppen (1) auf ihre Reaktionsweisen hin (2) methodisch reflektiert (3) zu analysieren.

<sup>7</sup> Für eine Studie mit ähnlichen Prämissen und Herangehensweise, aber einer anderen Problemstellung vgl. Jachtenfuchs et al. (1998).

(1) Der demokratische Wohlfahrtsstaat moderner Prägung zeichnete sich nicht zuletzt dadurch aus, daß er in der Lage war, einige zentrale Ziele des Regierens wie physische Sicherheit, Rechtssicherheit, Demokratie und soziale Wohlfahrt einigermaßen zu verwirklichen. Die Fähigkeit des Nationalstaates, derartige Ziele zu erreichen, hängt allerdings davon ab, daß annäherungsweise eine Kongruenz von sozialen und politischen Räumen besteht. In dem Maße, wie sich diese Kongruenz aufgrund der relativen Zunahme grenzüberschreitender Transaktionen auflöst und soziale Räume mithin größer als der durch den Nationalstaat definierte Raum werden, entwickeln sich Kongruenzprobleme für nationalstaatliches Regieren (Zürn 1998: 13-20).

Ein »denationalisierungsbedingtes Problem des nationalstaatlichen Regierens« läßt sich allgemein definieren als *eine auf Prozesse der gesellschaftlichen Denationalisierung zurückgehende Unterminierung der Fähigkeit des demokratischen National- und Wohlfahrtsstaates, gesellschaftlich gewünschte Ziele mittels nationaler Politiken zu erreichen*. Eine Herausforderung liegt operational daher immer dann vor, wenn relevante politische Akteure einen Effektivitätsverlust nationalstaatlicher Regelungen in einem Problemfeld ausmachen *und* dessen Ursache in Prozessen gesellschaftlicher Denationalisierung sehen. Probleme des nationalstaatlichen Regierens, die sich infolge der gesellschaftlichen Denationalisierung ergeben, treten also dann auf, wenn in einem gegebenen Sachbereich der grenzüberschreitende Austausch oder die grenzüberschreitende Produktion von *goods* und *bads* in den letzten Jahrzehnten relativ zu den innergesellschaftlichen Transaktionen deutlich angewachsen ist und sich hieraus Probleme für die Effektivität nationalstaatlichen Regierens ergeben. Aus den Problembereichen, in denen die gesellschaftliche Denationalisierung besonders schnell voranschreitet und die mithin signifikante Herausforderungen für das nationalstaatliche Regieren darstellen,<sup>8</sup> haben wir das Internet, den Klimawandel und die Migration für die Analyse ausgewählt. Aus jedem dieser Felder analysieren wir – für den Zweck dieses Beitrags gleichsam exemplarisch – den Umgang mit einem spezifischen Problem.

Die untersuchten Fälle unterscheiden sich nach Typ und Ausmaß der Denationalisierungs-Herausforderung. Für unsere Zwecke sind dabei insbesondere zwei Problemtypen zu unterscheiden:

- Nationalstaatliche Regelungen können einerseits zwecklos werden, weil sie durch externe Prozesse gesellschaftlicher Denationalisierung in ihrer Wirksamkeit jederzeit unterlaufen werden können und daher ihre Ziele nicht mehr zu erreichen vermögen (*Reichweiten- bzw. Externalitäten-Problem*).
- Die betroffenen Regelungen können andererseits durch gesellschaftliche Denationalisierung zum Standortnachteil werden. Die Denationalisierung, also die zunehmend geringere Ortsbindung von Produzenten, führt dann dazu, daß die betreffende Regel im Staat A als Nachteil gegenüber einem als Standort für den entsprechenden Akteur konkurrierenden Staat B empfunden wird (*Standortwettbewerb-Problem*).

Die Intensität der Denationalisierungs-Herausforderung nimmt um so mehr zu, je klarer es sich um ein *Externalitätenproblem* handelt, das zudem durch die grenzüberschreitende Produktion von *goods* und *bads* (im Gegensatz zum grenzüber-

8 Vgl. als Gesamtüberblick Held et al. (1999) und Beisheim et al. (1999).

schreitenden Austausch)<sup>9</sup> hervorgerufen wird und tatsächlich *globalen* (statt nur regionalen) Charakter hat.

(2) Relevante Interessengruppen, die mit dem Nationalstaat generativ verbunden sind, können aufgrund eines Rasters identifiziert werden, welches das Konzept der gesellschaftlichen Konfliktlinien nutzbar macht.<sup>10</sup> Solche Konfliktlinien bezeichnen in der Parteien- und Wahlforschung eine Konstellation, in der gesellschaftliche Gegensätze dauerhaft ins Politische übersetzt sind und durch widerstreitende Interessengruppen ihren organisatorischen Ausdruck finden. Dabei konzentrieren wir uns auf zwei zentrale Konfliktlinien: die zwischen Arbeit und Kapital einerseits und zwischen emanzipatorischen und autoritär orientierten Gruppen andererseits. Zudem haben wir zwischen »allgemeinen« und »problemfeldspezifischen« Organisationen unterschieden, so daß große Dachverbände ebenso betrachtet wurden wie kleinere, aber im konkreten Fall direkt betroffene Interessengruppen. Im Optimalfall ergeben sich somit in jeder Fallstudie acht Gruppen in je zwei Ländern, wobei Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften sowie emanzipatorische und autoritäre Gruppen der »Neuen Politik« (Neue Soziale Bewegungen) in den Blick genommen wurden.

*Tabelle 1: Allgemeines Raster der Gruppenauswahl*

	<i>Allgemein</i>	<i>Problemfeldspezifisch</i>
<i>Alte Politik – Links</i>	Gewerkschaftsdachverband	Einzelgewerkschaft
<i>Alte Politik – Rechts</i>	Arbeitgeberdachverband	Einzelverband
<i>Neue Politik – Emanzipatorisch</i>	Allgemeine emanzipatorische Organisation <sup>11</sup>	Emanzipatorische Einzelgruppe
<i>Neue Politik – Autoritär</i>	Allgemeine autoritäre Organisation <sup>11</sup>	Autoritäre Einzelgruppe

Für jede der Zellen dieser Matrix haben wir eine Gruppe zur näheren Untersuchung ausgewählt. Das dargestellte Raster diene uns demnach zunächst als Mittel, um die Vielzahl national konstituierter Interessengruppen zu ordnen. In einem zweiten Schritt diene dann das Kriterium der problemspezifischen Relevanz der Gruppe als Sieb, um insbesondere bei den »problemfeldspezifischen« Zellen der Matrix eine bestimmte Gruppe aus mehreren möglichen Organisationen auszuwählen.

Die Studie konzentriert sich dabei auf Interessengruppen in den G-7-Ländern. Gemäß der gewählten doppelten *Hard-case*-Forschungsstrategie soll möglicher Wandel nicht nur anhand von generativ nationalstaatlichen Interessengruppen (statt ori-

9 Die Differenzierung zwischen grenzüberschreitender Produktion und grenzüberschreitendem Austausch ist dem ökonomischen Bereich entlehnt und wird am Unterschied zwischen Airbus-Produktion und Fertiggiüterhandel augenfällig, läßt sich aber ohne weiteres auch auf andere Bereiche übertragen, wie Ozonloch und grenzüberschreitende Luftverschmutzung (Stichwort »Saurer Regen«) deutlich machen. Vgl. dazu ausführlicher Beisheim et al. (1999: 18-19).

10 Siehe hierzu grundlegend Lipset/Rokkan (1967).

11 Wenn es uns nicht gelang, einen anerkanntermaßen allgemeinen Verband auszumachen, haben wir die entsprechende emanzipatorische oder autoritäre Partei herangezogen. In diesem Fall fungieren Parteien als Ersatz für Verbände.

ginär transnationaler Gruppen) untersucht werden, sondern anhand von Interessengruppen aus Nationalstaaten, die als besonders einfluss- und ressourcenreich gelten. Bei der Länderauswahl aus dem »Pool« der G-7 sind wir dabei zwei Leitlinien gefolgt. Zum einen sollten die untersuchten Fälle ausreichend Varianz hinsichtlich der Strukturen der nationalen politischen Systeme aufweisen, um erkennen zu können, ob und wie unterschiedliche »domestic structures« die Reaktionsweisen nationaler Interessengruppen auf Denationalisierungs-Herausforderungen beeinflussen. Dabei stehen in unserem Untersuchungsset den pluralistischen Mehrheitsdemokratien der USA und Großbritanniens mit der Bundesrepublik und Kanada politische Systeme gegenüber, in denen der Staat eine größere Rolle spielt und korporatistische und konkordanzdemokratische Elemente stärker vertreten sind. Zum anderen sollte ein Land über die Fälle hinweg konstant gehalten werden (ausgewählt wurde dazu Deutschland), um überprüfen zu können, ob es sich bei einer möglichen systematischen Varianz bei den Reaktionsweisen um einen Fall- oder einen Ländereffekt handelt. Die konkrete Auswahl des Landes, dessen *politics of denationalization* mit der Bundesrepublik vergleichend in Augenschein genommen wurde, ist schließlich durch fallspezifische Erwägungen festgelegt worden (Kanada im Internetfall, Großbritannien im Klimafall und die USA im Migrationsfall). Für den Zweck dieser Studie werden demnach in den drei untersuchten Problembereichen (Internet, Klimawandel und Migration) die Reaktionsweisen von acht gesellschaftlichen Gruppen in je zwei Ländern berücksichtigt. Die Gesamtheit der zu analysierenden und zu vergleichenden Reaktionsweisen macht somit idealiter 48 und realiter 44 Fälle aus.<sup>12</sup>

(3) Die Reaktionsweise einer gesellschaftlichen Gruppe auf die Probleme des nationalstaatlichen Regierens umfaßt sowohl ihre Regelungsforderungen hinsichtlich der Ebene und der Tiefe des Eingriffs bzw. der zu wählenden Steuerungsinstrumente als auch die Aktivitäten, die unternommen werden, um die Ausgestaltung einer politischen Regelung zur Bewältigung des Denationalisierungsproblems zu beeinflussen. Die Reaktionsweisen lassen sich anhand der folgenden Dimensionen und Fragen beschreiben:<sup>13</sup>

(a) *Raum*

- Denationalisierungsgrad – Welche Rolle sollen internationale oder gar supranationale Institutionen bei der politischen Bearbeitung des Problems wahrnehmen?
- Territoriale Reichweite – Welche Regelungsreichweite (von national bis global) wird gefordert?

12 Die Differenz zwischen idealer und realer Zahl der zu betrachtenden Reaktionsweisen ergibt sich daraus, daß aus empirischen Gründen die Kategorien der autoritären Gruppen nicht immer sinnvoll gefüllt werden konnten.

13 Die Daten zur Bestimmung der Reaktionsweisen haben wir aufgrund der Auswertung von Primärmaterialien wie Veröffentlichungen, Positionspapieren und Stellungnahmen ermittelt. Die fehlenden und zur Ergänzung notwendigen Informationen sind dann in einem zweiten Schritt mittels Leitfaden-Interviews mit Repräsentanten der jeweiligen Organisation erhoben worden. Aus Platzgründen verzichten wir hier auf eine detaillierte Darstellung der Operationalisierung. Für eine wesentlich ausführlichere Darstellung der Methodik und der Ergebnisse sowie zusätzlicher Fälle vgl. Zürn et al. (2000).

(b) *Intervention*

- Regelungsintensität – Wie tief ist der vorgesehene Eingriff in ungeregelte Austauschbeziehungen bei den Policy-Forderungen?<sup>14</sup>
- Steuerungsprinzip und Regelungssubjekt – Welchem Steuerungsprinzip (ordnungsrechtlich oder marktkonform, informierend) folgen die geforderten *policies* und wer soll der Träger der Regelung sein (hierarchisch oder nicht-hierarchisch)?

(c) *Aktion*

- Reaktionsmodus – War die Gruppe im Policy-Prozeß frühzeitig aktiv, abwartend reaktiv oder passiv?
- Handlungsintensität – Wie intensiv war die Gruppe während des Policy-Prozesses tätig?
- Handlungsebene – Lag der Schwerpunkt der Gruppenaktivitäten auf nationalen oder internationalen Foren?

Mit Hilfe dieses konzeptionellen Instrumentariums soll geklärt werden, ob die politischen Reaktionen nationaler Interessengruppen auf die gesellschaftliche Denationalisierung Hinweise darauf geben, daß der Staat als Fokus des politischen Denkens und Handelns an Bedeutung verliert (*polity*), ob die gesellschaftlichen Konfliktlinien, die sich im Laufe der Moderne in den nationalen politischen System institutionalisiert haben, transformiert werden (*politics*) und ob sich eine systematische Veränderung von geforderten Politikinhalten abzeichnet (*policy*).

3. *Internet, Klimawandel und Migration als  
Denationalisierungs-Herausforderungen*

3.1. *Illegale Inhalte im Internet (Deutschland/Kanada)*

3.1.1. *Problemaufriß und Policy-Zyklen*

Als amerikanische Forscher im Auftrag des US-Verteidigungsministeriums Ende der sechziger Jahre damit begannen, ein Kommunikationsnetz zu entwickeln, das es ihnen ermöglichen sollte, die damals knappen, teuren und über das ganze Land verteilten Computer-Ressourcen gemeinsam zu nutzen (Hafner/Lyon 1998), hätten sie sich sicher niemals träumen lassen, daß mit Hilfe dieser Technik einmal Millionen Menschen weltweit kommunizieren würden und daß das Netz selbst als potentiell Sicherheitsproblem gesehen werden könnte. Genau das aber ist heute der Fall. Die damals entwickelte Kommunikationstechnik hat als »Internet« in den neunziger Jahren eine weltweite Verbreitung erfahren, in deren Verlauf die Zahl der daran angeschlossenen sog. »Hosts« bis Anfang 2000 auf ca. 72 Millionen angewachsen ist (Network Wizards 2000), was nach Schätzungen in etwa 260 Millionen Nutzern entspricht. Ein Teil der Erklärung für diesen Siegeszug des Internet liegt in der außergewöhnlichen Robustheit der eingesetzten

14 Zusätzlich wurde in den Migrationsfällen nach der sozialen Inklusivität der angestrebten Regelung gefragt.



Kommunikationstechnologie. Diese Robustheit hat u.a. aber auch zur Folge, daß jedwede Kontrolle der Kommunikationsinhalte extrem schwierig zu implementieren ist. Praktisch ist es somit fast unmöglich, Kommunikationsvorgänge über das Internet zu überwachen, zu sanktionieren oder gar zu unterbinden. Ein dem amerikanischen Netzkaktivisten John Gilmore zugeschriebenes Zitat bringt diesen Sachverhalt auf die treffende Formulierung: »The Internet treats censorship as damage, and routes around it.«<sup>15</sup> Letztlich kann via Internet praktisch jeder mit jedem über alles kommunizieren.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich aus der Existenz des Internets eine unmittelbare Herausforderung für nationalstaatliches Regieren, da es zu einer direkten Unterhöhlung der einschränkenden Regelungen für Kommunikationsinhalte kommt, wie sie in fast allen Ländern der OECD z.B. für pornographische und insbesondere kinderpornographische Schriften und in Deutschland auch für (rechts-) radikale politische Propaganda bzw. in Kanada für sog. »Hate Propaganda« existieren.<sup>16</sup> Das Problem entspricht damit recht eindeutig dem o.g. Typus des Reichweiten- oder Externalitäten-Problems, da die grenzüberschreitenden Kommunikationsvorgänge über das Netz bestehende nationale Regelungen unterlaufen. Sowohl in Deutschland als auch in Kanada wurden beide Probleme schon vor einigen Jahren erkannt. Gleichwohl entwickelten sich sowohl hinsichtlich der Intensität als auch hinsichtlich der Richtung recht unterschiedliche politische Prozesse.

In *Deutschland* stieg die öffentliche Aufmerksamkeit zum Problem der illegalen Inhalte ab Mitte der neunziger Jahre deutlich an, wozu eine Reihe spektakulärer Fälle der Verbreitung von Kinderpornographie beitrug. Zunehmend wurde das Internet in der öffentlichen Debatte als »Schmuggelpfad für Schmuddelkram« (SZ, 10.02.1996: 9) charakterisiert. Aufsehen erregten dann auch die staatlichen Eingriffsversuche wie z.B. das bayerische Vorgehen gegen den Online-Dienst »Compuserve« ab Ende 1995.<sup>17</sup> Sehr deutlich brachte der damalige Justizminister Schmidt-Jortzig 1996 in einem Interview mit dem »Spiegel« das Dilemma staatlicher Regelungsversuche auf den Punkt.<sup>18</sup> Zu diesem Zeitpunkt wurde das Problem sowohl in allgemeinen Foren zur »Zukunft der Informationsgesellschaft« als auch in spezialisierten Gremien zunehmend thematisiert.<sup>19</sup> Von zentraler Bedeutung war jedoch v.a. die öffentliche Debatte im Kontext der

15 Vgl. dazu Gilmores eigenen Kommentar unter <http://www.cygnum.com/~gnu/>; 29.05.2000.

16 Vgl. für Deutschland §§ 86, 86a, 130 III, 184 III Strafgesetzbuch, das Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit bzw. das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte. Vgl. für Kanada Sec. 163 (insbes. 163.1) und 318-320, Criminal Code of Canada oder Sec. 12 und 13 des Canadian Human Rights Act.

17 Für eine kurze Chronik der Ereignisse vgl. Möller (1997).

18 »Es gibt aber legitime Interessen der Ordnungsmacht Staat. Er sieht den Jugendschutz in Gefahr, den Ehrschutz und muß dafür sorgen, daß die Gesetze eingehalten werden. [...] Das Internet kennt keine Grenzen. Was in einem Staat verboten ist, wird halt anderswo eingepeist« (Der Spiegel 50: 11, 104).

19 So finden sich entsprechende allgemeine Hinweise u.a. im Abschlußbericht »Info 2000« des interministeriellen »Rates für Forschung, Technologie und Innovation« von 1996 (BMWi 1996) oder in den Protokollen und Berichten der Enquête-Kommission »Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft« des Bundestages, die zwischen Dezember 1995 und Juni 1998 tätig war.

Entstehung des im Juli 1997 verabschiedeten Informations- und Kommunikationsdienstegesetzes (IuKDG). Dieser bis zur Implementierung abgeschlossene Policy-Zyklus wurde für viele der von uns betrachteten Gruppen zum Kristallisationspunkt ihrer jeweiligen Positionen, da mit diesem Gesetz auch Regelungen über die Verantwortlichkeit der Internet-Provider für die jeweiligen Inhalte getroffen wurden.<sup>20</sup>

Im *kanadischen* Parlament wurde das Problem der illegalen Inhalte bereits 1994 thematisiert.<sup>21</sup> Insbesondere die rassistische »Hate Propaganda« war es hier, die Proteste u.a. jüdischer Gruppierungen auslöste und somit eine öffentliche Debatte um die Notwendigkeit der Kontrolle und die Grenzen der freien Kommunikation im Internet entfachte. Ähnlich wie in Deutschland fand das Problem Eingang in allgemeine Initiativen zur Informationsgesellschaft, wie z.B. der Abschlußbericht des kanadischen *Information Highway Advisory Council* (Industry Canada 1995: 48f, 132) von 1995 illustriert. Trotz intensiver Diskussionen in den Medien kam es jedoch nicht zu einem Gesetzgebungsprozeß, der dem deutschen vergleichbar wäre. Es existiert nur eine einzige Gesetzesinitiative von einer Oppositionspartei, die nur wenig Aufmerksamkeit und Unterstützung erfuhr und sehr bald im Sande verlief.<sup>22</sup>

### 3.1.2. Die Reaktionen der betrachteten Gruppen

In der *Raumdimension* sehen die von uns betrachteten *deutschen* Gruppen (siehe Tabelle 2) – mit Ausnahme der Republikaner – die beste Lösung in verschiedenen Formen multilateraler Kooperation. Es wird anerkannt, daß nationale Regelungen angesichts der Struktur des Netzes kaum greifen können. Gleichwohl gibt es ein gehöriges Maß an Skepsis über die Realisierbarkeit und die Effektivität entsprechender internationaler Vereinbarungen. Unterschiede bestehen zwischen den Gruppen auch bei der Differenziertheit der Vorstellungen und der Art der gewünschten internationalen Kooperationsformen. Besonders interessant ist hier die Reaktionsweise des problemfeldspezifischen Unternehmensverbands (eco-Forum), der ein sehr detailliertes Regelungskonzept entwickelt, das nach eigener Formulierung die Etablierung einer »Internet-NATO« oder »Internet-UNO« einschließt, die die Tolerierung von Regelverstößen durch bestimmte Staaten sanktionieren sollte. Hinsichtlich des Differenzierungsgrades folgen B90/Grüne und CCC, dann die Postgewerkschaft (DPG). Die Positionen der beiden Dachverbände der Alten Politik (DGB und BDI) sind sich

20 Relevant sind in diesem Zusammenhang insbes. Art. 4 und Art 1, § 5 IuKDG.

21 Vgl. Pierre de Savoye (Abgeordneter des Bloc Québécois), Edited Hansard 1994, 145, Tuesday, December 15, 1994 (Debates of the House of Commons in Canada): »With this chunk of the electronic highway [...] how can we prevent goods and services from crossing our borders electronically, when we know full well that we have legislation in place to prevent them from entering in material form?«

22 Ein Abgeordneter der New Democratic Party (NDP) brachte 1997 und – aufgrund der Parlamentswahlen vom Juni 1997 – erneut 1998 einen Gesetzentwurf für einen »Internet Child Pornography Restriction Act« in das House of Commons ein, der jedoch jeweils seine Erste Lesung nicht überlebte (vgl. Campbell 1998).

Tabelle 2: Gruppenauswahl im Fall der illegalen Inhalte im Internet

	Allgemein	Problemfeldspezifisch
<i>Deutschland</i>		
<i>Alte Politik – Links</i>	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	Deutsche Postgewerkschaft (DPG)
<i>Alte Politik – Rechts</i>	Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)	Electronic Commerce-Forum e.V. (eco-Forum)
<i>Neue Politik – Emanzipatorisch</i>	Bündnis 90/Die Grünen (B90/Gr)	Chaos Computer Club (CCC)
<i>Neue Politik – Autoritär</i>	Die Republikaner (Rep)	Thule-Netz (Thule)
<i>Kanada</i>		
<i>Alte Politik – Links</i>	Canadian Labour Congress (CLC)	Telecommunication Workers Union (TWU)
<i>Alte Politik – Rechts</i>	Business Council on National Issues (BCNI)	Canadian Association of Internet Providers (CAIP)
<i>Neue Politik – Emanzipatorisch</i>	New Democratic Party (NDP)	Electronic Frontier Canada (EFC)
<i>Neue Politik – Autoritär</i>	Reform Party of Canada (RPC)	Digital Freedom / Heritage Front (DF/HF)

in ihrer extremen Pauschalität ähnlich. Eine Sonderstellung nehmen die Republikaner ein, die internationale Kooperation pauschal ablehnen und auf die Souveränität des Nationalstaates verweisen.

Dies kontrastiert mit der Tatsache, daß die Republikaner in der *Interventionsdimension*, wo sie in teilweise sehr scharfen Formulierungen z.B. »ein rigoroses Verbot von Gewalt-, Horror- und Pornodarstellungen in sämtlichen elektronischen Medien«<sup>23</sup> fordern, deutlich an der Spitze stehen. Den Republikanern am nächsten kommt noch die DPG als problemfeldspezifische Gewerkschaft, da sie die Ausweitung von Tatbeständen des Straf- und Jugendschutzrechts betont. Diese beiden Gruppen sind auch die einzigen, die eine Orientierung hin auf klassisch staatlich-ordnungsrechtliche Regelungsmechanismen aufweisen, während die übrigen Gruppen vor allem Selbstregulierung und nicht-hierarchische Steuerungsmechanismen betonen. Inhaltlich favorisieren die anderen Gruppen eine liberale Gestaltung der Regeln für das Netz, wobei dies teilweise quasi »rückwirkend« auch für die konventionellen Medien gefordert wird. Sehr deutlich formulierte der Vertreter des eco-Forum im Interview z.B., daß das, was »online« nicht durchsetzbar sei, auch »offline« nicht gelten könne.<sup>24</sup> Noch weiter gehen die Grünen, die ein »Durchforsten« der bisherigen Regelungen fordern. BDI und DGB äußern sich wiederum sehr allgemein hinsichtlich der Notwendigkeit eines liberalen Regelungsansatzes bzw. der Probleme der Regelungs-durchsetzung. Bei den problemfeldspezifischen Gruppierungen der Neuen Politik

23 Die Republikaner (1998), Abschnitt »Medienpolitik«.

24 Interview vom 11.05.1998 mit einem Vertreter des Electronic Commerce Forum e.V.

(CCC und Thule-Netz) basiert deren klare Ablehnung jedweden Regelungseingriffes am deutlichsten auf der normativen Universalität des Prinzips der Redefreiheit.

Vergleicht man die Gruppen in der *Aktionsdimension* fällt der Sonderstatus der Trias von eco-Forum, B90/Grüne und CCC ins Auge. Diese Gruppen zeigen die frühesten Aktivitäten, bilden aber auch bei Handlungsintensität die Spitze, und zumindest eco-Forum und CCC sind auch die einzigen, die hinsichtlich der Handlungsebene mit ihren europäischen Aktivitäten signifikante Bemühungen auf internationaler Ebene unternommen haben. Die übrigen Gruppen reagieren entweder deutlich später – und i.d.R. reaktiv auf staatliche Einladung zu Konsultationen und Anhörungen (DPG, BDI) – oder blieben bislang weitgehend passiv (DGB und Republikaner). Dieser Zurückhaltung entspricht das geringe Intensitätsniveau und die hauptsächlich nationale Ausrichtung ihrer Aktivitäten.

Auch in *Kanada* besteht hinsichtlich der *Raumdimension* ein weitgehender Konsens darüber, daß die Ideallösung auf internationaler Ebene liegen würde, doch auch hier überwiegen Zweifel an den Realisierungsmöglichkeiten dieser Ideallösung. Am positivsten fallen die Formulierungen mit Bezug auf eine internationale *territoriale Reichweite* noch beim problemfeldspezifischen Unternehmensverband (CAIP), der problemfeldspezifischen bürgerrechtsorientierten Gruppe der Neuen Politik (EFC) sowie der entsprechenden allgemeine Gruppierung (NDP) aus. Es folgen der Gewerkschaftsdachverband (CLC) und die allgemeinere autoritäre Gruppierung (RPC). Die TWU als problemfeldspezifische Gewerkschaft und DF/HF als problemfeldspezifische autoritäre Gruppe lehnen jedwede Regulierung und damit ebenso jedwede grenzüberschreitende Kooperation ab. Die CAIP steht auch hinsichtlich des Denationalisierungsgrades ihrer Vorstellungen eindeutig an der Spitze, wobei die Lösung des Problems v.a. in einer adäquaten Mischung inter- und transnationaler Kooperation gesehen wird. CAIP folgen hier wiederum die EFC sowie die entsprechende allgemeine Gruppierung (NDP), die beide recht genaue Vorstellungen zu internationalen Regelungen entwickeln, wobei die EFC mit dem Verweis ihres Vize-Präsidenten auf »more uniform international laws« (Shallit 1997) im Supranationalitätscharakter ihrer Forderungen deutlich höher rangiert. Die RPC als allgemeine autoritäre Gruppierung wünscht entsprechende internationale Regelungen, steht ihrer Realisierbarkeit – verbunden mit einem ausgeprägten allgemeinen Mißtrauen gegenüber internationaler Kooperation – jedoch äußerst skeptisch gegenüber. Die übrigen Gruppen zeigen sehr pauschale Reaktionen, sei es als Befürwortung (CLC) oder als Ablehnung (TWU) internationaler Regelungseingriffe. Am deutlichsten wendet sich die autoritäre Gruppe der Neuen Politik (DF/HF) gegen derartige internationale Maßnahmen.

In der *Interventionsdimension* liegt die RPC hinsichtlich der Regelungsintensität – ganz ähnlich der ihr analogen Gruppe der deutschen Republikaner – an der Spitze. Anders als in Deutschland folgen aber in Kanada mit NDP, CLC und CAIP die allgemeine bürgerrechtsorientierten Gruppierung sowie die allgemeine Gewerkschaft und der problemfeldspezifische Unternehmensverband, die alle drei den Fortbestand der Regelungen traditioneller Medien auch für das Internet betonen. Die übrigen Gruppen (TWU, EFC und DF/HF) dagegen verweisen auf das Prinzip der Redefreiheit und die Gefahren der »Zensur«. Hinsichtlich der Regelungsmechanismen setzen CLC und

NDP (als allgemeine Gewerkschaft und allgemeine bürgerrechtsorientierte Gruppierung) auf klassisch staatlich-ordnungsrechtliches Instrumentarium. Die übrigen Gruppen sehen nur geringe Regulierungsmöglichkeiten für den Staat und betonen Selbstregulation (CAIP und RFC) und insbesondere Information, Diskussion bzw. allenfalls staatlich geförderte Aufklärung bzw. Bildung, was sicherlich mit der weitverbreiteten Skepsis gegenüber der Realisierbarkeit internationaler Kooperation zusammenhängt.

In der *Aktionsdimension* zeigen CAIP und EFC hinsichtlich des Reaktionsmodus die frühesten Aktivitäten und die höchste Handlungsintensität. CAIP ist auch die einzige Gruppierung, die hinsichtlich der Handlungsebene relevante internationale Anstrengungen unternommen hat. Reaktiv verhielten sich die NDP und die problemfeldspezifische autoritäre Gruppe DF/HF, wobei erstere Forderungen von Polizeiverbänden aufnahm, letztere aber v.a. tätig wurde, nachdem sie selbst zum Anlaß für Regelungsforderungen geworden war. Die übrigen Gruppierungen waren weitgehend passiv, wobei die RPC explizit den vorläufigen Charakter dieser Passivität betonte.

Insgesamt zeigt sich, daß mit Ausnahme der problemfeldspezifischen Unternehmensverbände die Gruppen der alten Politik in beiden Ländern ein ausgesprochen niedriges Aktivitätsniveau zeigen. In Deutschland verhalten sie sich reaktiv, in Kanada sogar gänzlich passiv. Darüber hinaus fällt auf, daß internationale Aktivitäten ebenfalls in beiden Ländern ausgesprochen selten vorkommen. Die nationalstaatliche Ebene scheint für die Handlungen der Gruppen bei weitem zu dominieren, und das obwohl inhaltlich sowohl in Kanada als auch in Deutschland ein relativ breiter Konsens darüber vorherrscht, daß Regelungen idealiter international ansetzen müßten. Jenseits dieser Verallgemeinerungen über die Gruppen hinweg springt ins Auge, daß in beiden Ländern die problemfeldspezifischen Unternehmensverbände sowie die problemfeldspezifischen bürgerrechtsorientierten Gruppen der Neuen Politik eine Sonderstellung einnehmen, wobei diese Sonderstellung mit Blick auf einige Aspekte auch für die allgemeinen bürgerrechtsorientierten Gruppen vorliegt. Diese Gruppen zeichnen sich durch einen vergleichsweise hohen Denationalisierungsgrad ihrer Forderungen aus, und sie sind äußerst früh und intensiv aktiv, wobei die internationale Ebene zumeist Bestandteil dieser Aktivitäten ist. Im Vergleich zwischen den Gruppen präferieren sie jedoch eine etwas niedrigere Regulationsintensität und eher nicht-hierarchische Regelungsmechanismen. Nahezu entgegengesetzt – und ebenfalls im Ländervergleich recht ähnlich – ist das Reaktionsprofil der allgemeinen autoritären Gruppen (Republikaner und RFC). Bei geringem Aktivitätsniveau setzen sie eher auf nationale Lösungen und insbesondere auf vergleichsweise hohe Regulationsintensitäten, was in der Tendenz über ein klassisch staatlich-ordnungsrechtliches Instrumentarium verwirklicht werden soll. Auffällig ist auch, daß ein derartiges Profil – wenn auch hinsichtlich des Aktivitäts- und Denationalisierungsgrades auf ungleich höherem Niveau – teilweise auch Gewerkschaften zeigen, so in Deutschland die problemfeldspezifische DPG (teilweise auch der DGB) und in Kanada die allgemeine CLC.

### 3.2. Kohlendioxid-Emissionen in der Klimapolitik (Deutschland/Großbritannien)

#### 3.2.1. Problemaufriß und Policy-Zyklen

Im Umweltbereich wurden die Reaktionen gesellschaftlicher Gruppen auf den anthropogenen Klimawandel bzw. auf das Problem der notwendigen Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Industrieländer untersucht. Anthropogener globaler Klimawandel wird über Ländergrenzen hinweg verursacht und seine Effekte können potentiell alle Länder treffen. Im nationalen Alleingang ist das Problem zum einen nicht effektiv zu verregeln, da kein Staat durch seine nationale Regelungskompetenz allein alle relevanten CO<sub>2</sub>-Emissionen erfassen kann (Externalitätenproblem). Zum anderen bringen Klimaschutzpolitiken möglicherweise erhebliche Kosten für ein Land mit sich. Falls andere Industrieländer nicht ebenfalls äquivalente Maßnahmen ergreifen, stellen bestimmte Klimaschutzmaßnahmen folglich einen potentiellen Standortnachteil für das Land dar (Standortwettbewerbsproblem).<sup>25</sup> Die politische Diskussion befaßt sich daher mit national und international gesetzten CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen für Industrieländer sowie mit Maßnahmen zu deren Umsetzung.

Schon in den fünfziger, intensiver dann ab den siebziger Jahren setzte auf wissenschaftlicher Ebene die Diskussion um einen möglichen anthropogenen Klimawandel und die Notwendigkeit der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen ein.<sup>26</sup> Das öffentliche und politische Interesse am Thema stieg seit Ende der achtziger Jahre rasch an. In den folgenden Jahren erarbeiteten Regierungsdelegationen, Vertreter der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen sowie verschiedenster Nichtregierungsorganisationen (NGOs) die Dokumente, die auf der »Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung« (UNCED) unterzeichnet werden sollten. 1992, im Rahmen der UNCED in Rio de Janeiro, wurde schließlich die *Klima-Rahmenkonvention (Framework Convention on Climate Change, FCCC)* verabschiedet, über deren Ausgestaltung nun in Folgekonferenzen (den sog. *Conferences of the Parties, COPs*) weiter verhandelt wird. Relevanter Verhandlungsgegenstand für die benannte Herausforderung sind vor allem die sog. »Targets«, also die Reduktionsziele für CO<sub>2</sub>- (und andere Treibhausgas-) Emissionen. Erst 1997 auf der COP 3 in Kyoto konnte ein erstes völkerrechtlich verbindliches Protokoll unter Nennung konkreter Reduktionsziele verabschiedet werden, das im Durchschnitt gegenüber 1990 eine 5,2%ige Reduktion der wichtigsten Treibhausgase für die Industrieländer bis zur Zielperiode 2008-2012 festschreibt.

25 Für dieses Auffassung vgl. z.B. die Position des deutschen Wirtschaftsministeriums: »Eine effektive Klimaschutzstrategie bedarf im übrigen der internationalen Abstimmung. [...] Eine einseitige nationale Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 25 – 30 % führt weltweit – Status quo vorausgesetzt – zu einer ca. 1%igen CO<sub>2</sub>-Reduktion. [...] Die Notwendigkeit, international vorzugehen, ergibt sich einerseits aus der geringen Wirkung deutscher CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen [...], andererseits aus den möglichen gravierenden Konsequenzen für die Gesamtwirtschaft« (BMW 1991: 2, 37).

26 So fand 1979 die »First World Climate Conference« statt, 1988 veröffentlichte das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) seine ersten wissenschaftlichen Berichte.

### 3.2.2. Die Reaktionen der betrachteten Gruppen

Tabelle 3: Gruppenauswahl im Klimafall

	Allgemein	Problemfeldspezifisch
<i>Deutschland</i>		
<i>Alte Politik – Links</i>	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie (IG BCE)
<i>Alte Politik – Rechts</i>	Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)	Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e.V. (VDEW)
<i>Neue Politik – Emanzipatorisch</i>	Bündnis 90/Die Grünen	Deutscher Naturschutzring (DNR) / Forum Umwelt und Entwicklung (FUE)
<i>Neue Politik – Autoritär</i>	Die Republikaner	–
<i>Großbritannien</i>		
<i>Alte Politik – Links</i>	Trades Union Congress (TUC)	Amalgamated Engineering and Electrical Union (AEEU)
<i>Alte Politik – Rechts</i>	Confederation of British Industry (CBI)	Electricity Association (EA)
<i>Neue Politik – Emanzipatorisch</i>	Green Party / Global Commons Institute (GCI)	Friends of the Earth (FoE) UK / Climate Action Network (CAN) UK
<i>Neue Politik – Autoritär</i>	–	–

Am 17. Dezember 1990 sprach die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Empfehlung aus, zur Vorbereitung der UNCED nationale Komitees zur Einbeziehung des Sachverständes aller relevanten Gruppen einzurichten.<sup>27</sup> Spätestens zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Mehrzahl der von uns untersuchten Gruppen mit dem Klimathema beschäftigt und mehr oder minder detaillierte Positionen hierzu erarbeitet. Bemerkenswert ist, daß die meisten Gruppen – mit Ausnahme der Umwelt-NGOs – sich überhaupt erst in Reaktion auf eine solche staatliche Initiative mit diesem Thema beschäftigt haben (*Reaktionsmodus*).

Alle untersuchten Gruppen erkennen mit Blick auf die genannten *Raumdimensionen* die Notwendigkeit eines international koordinierten Vorgehens zur Lösung der genannten Probleme an. Allerdings variieren die spezifischen Positionen: Während Wirtschaftsverbände einen nationalen Alleingang strikt ablehnen und gleichzeitig auf internationaler Ebene über Harmonisierungsbemühungen nicht unbedingt hinausgehen wollen, fordern Gewerkschaften<sup>28</sup> und v.a. Umwelt-NGOs nicht nur stärker genuin integrative Bemühungen auf internationaler Ebene, sondern auch eine nationale Vorreiterrolle, um dieses Ziel vorbildlich zu befördern. Umweltgruppen fordern gar die Errichtung von

27 So wurde in Deutschland Anfang Mai 1991 das »Nationale Komitee zur Vorbereitung der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung« unter Vorsitz des Bundesumweltministers geschaffen, welches die Bundesregierung bei der Entwicklung ihrer Verhandlungspositionen in Form von Stellungnahmen zu den Konferenzthemen informieren sollte. Dieses Komitee hat nach der UNCED seine Arbeit als »Nationales Komitee für Nachhaltige Entwicklung« weitergeführt. Vgl. z.B. BMU (1997).

28 Beide problemfeldspezifischen Gewerkschaften, IG BCE und AEEU, haben aufgrund organisationsinterner Besonderheiten keine klare Position zum Klimathema erarbeitet, sie werden daher in dieser überblicksartigen Darstellung vernachlässigt.

Mehrebenen-Institutionen mit einer supranationalen Instanz an ihrer Spitze, die mit »umfassender Kompetenz, Verantwortung, Koordinations- und vor allem auch Kontrollfunktion (inkl. Sanktionsgewalt), eine globale Politik der Nachhaltigkeit durchsetzen hilft« (Forum Umwelt & Entwicklung 1997: 23). Von solchen Perspektiven grenzt sich v.a. die Position der Republikaner ab. Zwar erkennen diese die grenzüberschreitende Dimension des Klimawandels an, der Wirksamkeit internationaler Institutionen stehen sie jedoch kritisch gegenüber, und so setzt man auf nationale Lösungskompetenzen. Allerdings wird die Notwendigkeit erkannt, bei aller prinzipiellen Ablehnung supranationaler Politik im Umweltbereich eine Ausnahme zu machen (vgl. Bundesverband der Republikaner o.J.: 13). Auch die Position der britischen Grünen sticht heraus. Verbunden mit einer massiven Globalisierungskritik fordern sie ein Re-Lokalisierungsprogramm, das jedoch international abgestimmt und letztlich auch angewendet werden soll, das sog. »internationalist concept of ›Protect the Local, Globally«<sup>29</sup>

Die untersuchten Gruppen differieren auch mit Blick auf die *Interventionsdimension* der Regelungsforderungen. So variiert die geforderte *Regelungsintensität* der *policies* zur CO<sub>2</sub>-Reduktion von Maximalforderungen bis zu den sog. »no-regret«-Maßnahmen. Erstere werden mehr oder weniger ausgeprägt von Umwelt-NGOs, grünen Parteien und auch Gewerkschaften vor dem Hintergrund einer konstatierten Notwendigkeit der Veränderung des westlichen Lebens- und Wirtschaftsstils formuliert. Letztere werden v.a. von Wirtschaftsverbänden in Form einer ohnehin wirtschaftlich sinnvollen Erhöhung der Energieeffizienz im Rahmen der technischen Fortentwicklung bevorzugt. Dies korreliert oft mit der Wahl des präferierten *Steuerungsprinzips*. Zwar befürworten alle Gruppen die Aufnahme von Marktmechanismen, jedoch gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich deren Ausgestaltung: Während Gewerkschaften und Umwelt-NGOs auf einen starken ordnungsrechtlichen Rahmen nicht verzichten wollen, lehnen Unternehmensverbände eine ordnungsrechtliche Unterfütterung dieser Instrumente ab.<sup>30</sup> Darüber hinaus divergiert auch die erwünschte Substanz der marktkonformen Instrumente: Während Gewerkschaften und Umweltgruppen an negative Anreize (z.B. in Form einer Ökosteuer) denken, fordern die anderen positive Anreize für private Initiativen, die letztlich effektiver und effizienter seien als ordnungsrechtliche und fiskalpolitische Regelungen. Länderspezifisch fällt auf, daß in Großbritannien von Gewerkschaften und Umwelt-NGOs verstärkt staatliche Aktivität gefordert wird, um die Defizite der Vergangenheit aufzuholen, während in Deutschland Marktinstrumente als Ergänzung zum bereits bestehenden Ordnungsrecht begrüßt werden. Als wichtigste *Regelungssubjekte* werden von den un-

29 »Its essence is to allow nations and communities to retake control over their local economies [...]. It uses policies which ensure that over a period of time there is a transition from the present situation where all economies are trying to compete with everyone else, to one where whatever goods and services can be provided locally are done so« (Colin Hines: Protect the Local, Globally (1998), Manuskript überreicht von Peter Merry, International Co-ordinator – Green Party of England and Wales, zur Veröffentlichung geplant in »Green International«).

30 Dieser Gegensatz zeigt sich sehr deutlich in den Diskussionen über *Joint Implementation* oder über den Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten.



tersuchten Gruppen nach wie vor der Nationalstaat bzw. zwischenstaatliche Institutionen genannt, die v.a. politisch bestimmte Zielwerte als Eckdaten für die verschiedenen Maßnahmen hierarchisch abstecken sollen. Eine Besonderheit stellt allerdings die Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaftsverbände zur CO<sub>2</sub>-Minderung dar, die zwar mit dem Staat ausgehandelt wurde, aber dennoch eindeutig Züge der Selbststeuerung trägt. Derart nicht-hierarchisch ausgearbeitete und implementierte Selbstverpflichtungen werden von den Verbänden als besonders marktkonform empfunden und auch als geeignetes Instrument auf internationaler Ebene propagiert.

Betrachtet man die *Aktionen* der untersuchten Gruppen so bleibt auch mit Blick auf die *Handlungsebene* und –*intensität* der Nationalstaat zunächst weiterhin der zentrale Adressat der politischen Forderungen. Viele der untersuchten Gruppen schaffen es jedoch zumindest punktuell, ihre Präferenzen auch direkt auf die internationale Ebene zu tragen, sei es eigenständig oder über ihre entsprechenden europäischen oder internationalen Dachverbände. Auffällig ist dabei, daß die Umwelt-NGOs klare Vorreiter sind. Sie sind nicht nur selbst als nationaler Verband auf der internationalen Ebene aktiv, meist haben sie einen eigenen Dachverband und werden noch dazu über das globale, issue-spezifische Netzwerk »Climate Action Network« (CAN) permanent vertreten sowie über Aktivitäten auf der internationalen Ebene informiert. Die Gewerkschaften delegieren die internationale Arbeit v.a. an den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG). Dabei ist das Engagement der »Environmental Action Group« des TUC hervorzuheben, die zu Beginn des Policy-Prozesses großen Einfluß etwa auf die Formulierung von Policy-Papers des IBFG hatte und in Koordination mit den gewerkschaftlichen Dachverbänden das Ziel einer »united trans-global union response to environment and development issues« (TUC 1991: 81) vorantrieb. Auch die Wirtschaftsverbände sind v.a. auf der europäischen Ebene vertreten, entweder direkt oder über ihre europäischen Dachverbände.<sup>31</sup> Die Aktivitäten v.a. der sektoralen Einzelverbände waren jedoch auf der Ebene der internationalen Verhandlungen lange Zeit eher gering. Dagegen agieren einzelne, besonders betroffene Mitgliedsunternehmen, v.a. die großen multinationalen Konzerne wie BP oder Shell, RWE oder Siemens, eigenständig und sind bei den Verhandlungen direkt vertreten. Alle untersuchten Gruppen fordern im übrigen den zukünftig stärkeren Einbezug von Interessengruppen – v.a. der eigenen Gruppe – bei den internationalen Klimaverhandlungen. Nicht nur könne dies einen Informationsgewinn für beide Seiten bedeuten, auch die spätere Implementation der verabschiedeten Politiken würde so erleichtert werden.

Insgesamt ist auffällig, daß die betrachteten Umwelt-NGOs (DNR, FUE, CAN UK, FOE UK) im Vergleich zu den anderen Gruppen in jeder Hinsicht eine sehr aktive und innovative Rolle spielen: Sie haben bereits sehr früh die präzisesten Vorstellungen zu den global als notwendig erachteten Regelungscharakteristika und sie sind auch auf transnationaler Ebene sehr rege, um diese in die internationalen Verhandlungen einzu-

31 So zum Beispiel über die Europäische Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände »Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe« (UNICE) oder den sektoralen Dachverband »European Grouping of the Electricity Supply Industry« (EURELECTRIC).

bringen. Im Gegensatz dazu fordern die Unternehmensverbände (BDI, VDEW, CBI, EA) zwar ebenfalls ein international koordiniertes Vorgehen, sie wollen aber keine staatlich-dominierten Eingriffe mehr in wirtschaftliche Prozesse, sondern fordern eher intergouvernemental vereinbarte Rahmendaten, an denen sich dann die eigenständig organisierte, marktkonforme Umsetzung orientieren kann. Die Dachorganisationen der Gewerkschaften (DGB, TUC) liegen hinsichtlich des Denationalisierungsgrades ihrer Forderungen zwischen den Umwelt-NGOs und den Unternehmensverbänden, sie bevorzugen jedoch eindeutiger hierarchisch-ordnungsrechtliche Maßnahmen als alle anderen Gruppen. Da das Klimathema nicht im Zentrum gewerkschaftlicher Arbeit steht, ist das Engagement teilweise eher allgemeinerer Natur, jedoch sind die Gewerkschaften über ihren internationalen Dachverband auf der globalen Ebene ausgesprochen aktiv. Eine Besonderheit stellen die Republikaner dar, die einen nur geringen Denationalisierungsgrad und eine niedrige Regelungsreichweite mit staatlich dominiertem Instrumentarium kombinieren und auch nur auf nationaler Ebene aktiv werden.

### 3.3. *Migration nach dem Ende des Ost-West Konflikts (Deutschland/USA)*

Im Gegensatz zum Internet und zum Klimawandel ist das Phänomen der internationalen Migration kein neues Problem, da die gesamte Moderne sich durch massive (inter-) nationale Migrationsströme auszeichnet. Bei den gegenwärtigen Migrationsbewegungen fällt besonders die gewachsene Anzahl der Emigrations- und Immigrationsländer auf, was zur Rede von der Globalisierung der Migration und von einem sich abzeichnenden »Zeitalter der Migration« geführt hat (Castles/Miller 1998: 8, 3). Analytisch wird in der Migrationsliteratur zwischen politisch induzierter und ökonomisch induzierter Migration unterschieden.<sup>32</sup> Erstere Kategorie umfaßt Menschen, die vor unmittelbarer Gewalt fliehen und deren Leben bedroht ist, während die angestrebte Verbesserung der Lebensumstände durch (Arbeits-) Migration als ökonomisch induziert eingestuft wird. Die folgende Fallstudie beschäftigt sich mit den politischen Reaktionsweisen auf Arbeitsmigration. Da Deutschland und die USA innerhalb der westlichen Industrieländer in den neunziger Jahren, dem hier zugrundeliegenden Untersuchungszeitraum, in besonderem Maße von Immigration betroffen waren, wurden diese beiden Länder für die Durchführung der Fallstudien ausgewählt.

#### 3.3.1. *Problemaufriß und Policy-Zyklen*

Angesichts gewandelter struktureller Rahmenbedingungen ist seit den neunziger Jahren (wieder) verstärkt zu beobachten, daß Arbeitgeber versuchen, Kosten mittels der Beschäftigung von Immigranten zu Substandards insbesondere in arbeits- und damit auch lohnintensiven Bereichen der Produktionskette zu reduzieren, falls Rationalisierung oder Verlagerung ins Ausland nicht möglich erscheint, um mit dem gestiegenen

32 Zur Kritik an dieser Unterscheidung vgl. Zolberg et al. (1989: 30-33).

Wettbewerbsdruck oder mit Rezessionen umzugehen (Moch 1997: 115; Fernández Kelly 1989: 154). Mit anderen Worten, die Beschäftigung von Arbeitsmigranten zu Substandards ist *eine* von mehreren Unternehmerstrategien, um wirtschaftliche Schwierigkeiten zu vermeiden. Die Herausforderung an das Regieren besteht in dieser Fallstudie also darin, daß staatlich garantierte Arbeitnehmerrechte von Arbeitgebern mittels Beschäftigung von Arbeitsmigranten zu Substandards unterlaufen werden, weil die Rechte aus der Sicht der Unternehmer einen (Standort-) Nachteil darstellen. In Deutschland werden dazu vor allem die neuen temporären Arbeitsmigranten herangezogen (Martin 1994: 218-220), wohingegen Arbeitgeber in den USA vor allem auf undokumentierte Arbeitsmigranten zurückgreifen (Piore 1986: 22). Es handelt sich also primär um eine Problematik des Standortwettbewerbs.

In *Deutschland* wurde in diesem Zusammenhang in den neunziger Jahren vor allem das Problem der Werksvertragsarbeiter aus Osteuropa und die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Binnenmarktliberalisierung in der Bauindustrie diskutiert. Erstere Problematik konnte durch die Reduzierung der Quoten geregelt werden, letztere erforderte eine Abstimmung innerhalb der Europäischen Union.<sup>33</sup> Nachdem diese im Dezember 1994 erneut scheiterte, forderten politische Akteure eine nationale gesetzliche Maßnahme. Gewerkschaften und Bauarbeitgeber beklagten, daß aufgrund der Liberalisierung des Dienstleistungssektors im Rahmen des Binnenmarktprogramms eine Zunahme ausländischer Unternehmer zu verzeichnen sei, die entsandte Arbeitnehmer zu Bedingungen des Entsendelandes beschäftigten. Die Standards des Entsendelandes seien aber, insbesondere was die Entlohnung, aber auch was die Einhaltung von Unfall- und Gesundheitsvorschriften anbelangte, deutlich unter den deutschen Standards. Dies führe zu einer Verdrängung heimischer Arbeitnehmer und Unternehmen, die mit den niedrigeren Lohn- und Sozialstandards nicht konkurrieren könnten. Dieser Vorwurf wurde von der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf vom September 1995 aufgegriffen, der mittels einer gesetzlichen Erstreckung von für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen des Bauhaupt- und Bauneben-gewerbes auf ausländische Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber dem Problem Abhilfe schaffen sollte.<sup>34</sup> Das sog. Entsendegesetz trat im März 1996 in Kraft, endgültig wirksam wurde es jedoch erst im Januar 1997, da die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen an den Arbeitgebervertretern im Tarifausschuß mehrmals scheiterte (Eichhorst 1998: 188-233).

Die Problematik der undokumentierten Migration und ihre Auswirkung auf Lohn- und Arbeitsstandards besteht in den *USA* spätestens seit Mitte der siebziger Jahre (Piore 1986: 22), und es gab schon im Jahre 1986 eine erste gesetzliche Regelung (vgl. Zolberg 1990). Die *Clinton Administration* beförderte dann undokumentierte Immigration zu einem ih-

33 Zur Problematik der Werkvertragsarbeiter vgl. Faist et al. (1998).

34 Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird der Sachverhalt folgendermaßen dargestellt: »Angesichts dieses massiven Einsatzes von ausländischen Arbeitnehmern aus Ländern mit deutlich niedrigerem Lohnniveau ist davon auszugehen, daß ohne den derzeitigen Wettbewerbsvorteil der ausländischen Bauunternehmen die bereits erwähnte Expansion der Bauproduktion in Deutschland zu einem beachtlichen Teil auch den inländischen Arbeitslosen hätte zugute kommen müssen« (Deutscher Bundestag 1995: 5).

rer zentralen Themen.<sup>35</sup> National entzündete sich die Diskussion um nationale Lohn- und Sozialstandards im Jahre 1995 anlässlich der Aufdeckung eines *sweatshops* in Kalifornien, in dem undokumentierte Arbeitsmigrantinnen aus Thailand Kleidungsstücke auch für namhafte US-Produzenten unter menschenunwürdigen Bedingungen herstellten (Su 1997).<sup>36</sup> Dies führte dazu, daß sich die öffentliche Diskussion in den USA vor allem auf die Bekleidungsindustrie konzentrierte. Im Gegensatz zur Bundesrepublik wurde in den USA bisher kein Gesetz zur Bekämpfung der Problematik verabschiedet, vielmehr wurde versucht, eine Regelung auf freiwilliger Basis zu erreichen. Diesem Ziel dient das von Präsident Clinton 1996 initiierte *Apparel Industry Partnership*, an dem sich Unternehmen, Nicht-Regierungsorganisationen und Gewerkschaften beteiligen. Die Arbeitsgruppe stellte im April 1997 der Öffentlichkeit einen *workplace code of conduct* und entsprechende *principles of monitoring* vor.<sup>37</sup> Darin wurde die Gründung einer *Fair Labour Association* beschlossen, die die Regelungen überwachen soll. Im gleichen Zeitraum wurde im Rahmen der Diskussion über ein neues Einwanderungsgesetz, das 1996 verabschiedet wurde, die Frage der Überwachung von Arbeitsstandards diskutiert.

### 3.3.2. Die Reaktionen der betrachteten Gruppen

Tabelle 4: Gruppenauswahl im Fall Arbeitsmigration

	Allgemein	Problemfeldspezifisch
<i>Deutschland</i>		
<i>Alte Politik - Links</i>	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	IG-Bauen Agrar Umwelt (IG-Bau)
<i>Alte Politik - Rechts</i>	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)	Hauptverband der deutschen Bauindustrie (HDB)
<i>Neue Politik – Emanzipatorisch</i>	Bündnis 90/Die Grünen (Grüne)	Arbeiterwohlfahrt (awo)
<i>Neue Politik – Autoritär</i>	Die Republikaner	-
<i>USA</i>		
<i>Alte Politik – Links</i>	American Federation of Labour – Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)	Union of Needletrades Industrial and Textile Employees (UNITE)
<i>Alte Politik – Rechts</i>	National Association of Manufacturers (NAM)	American Apparel Manufacturers Association (AAMA)
<i>Neue Politik – Emanzipatorisch</i>	American Civil Liberties Union (ACLU)	National Immigration Forum (NIF)
<i>Neue Politik – Autoritär</i>	Reform Party (Reform)	Federation for American Immigration Reform (FAIR)

- 35 The Wall Street Journal (29.6.1993: 4): »Clinton Administration Gearing Up for Effort to Strengthen Barriers to Illegal Immigration«. Im Bericht des Präsidenten heißt es: »Knowingly hiring illegal immigrants both reveals and rewards an employer's willingness to break the law, and undermines wages and working conditions for authorized workers« (Clinton 1994: 35).
- 36 Es gibt in den USA keine gesetzlich festgelegte Definition von *sweatshops*. Laut *United States General Accounting Office (GAO)* ist ein *sweatshop* »an employer that violates more than one federal or state labor law governing minimum wage and overtime, child labor, industrial homework, occupational safety and health, workers' compensation, or industry registration« (GAO 1994: 1).
- 37 Sweatshop Watch 1998, White House Apparel Industry Partnership Issues Proposal, <http://www.sweatshopwatch.org>; 22.07.1999.

Hinsichtlich der *Raumdimension* befürworteten in *Deutschland* außer den Republikanern alle betrachteten Gruppen eine effektive Regelung innerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union in Form einer Entsenderichtlinie.<sup>38</sup> Die BDA lehnte diese zwar zunächst ab, gestand dann aber zu, daß insbesondere im Baubereich Handlungsbedarf bestehe und forderte eine auf das Bauhauptgewerbe beschränkte Regelung (BDA 1992a, 1992b, 1994). Die Frage der wünschenswerten territorialen Reichweite und des Denationalisierungsgrades war also wenig umstritten.

Unterschiede ergeben sich vor allem bei den *Interventionsdimensionen*. Die BDA lehnte prinzipiell jeden Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit ab und ist, was das Ausmaß der Regelungsintensität anbelangt, als am niedrigsten einzustufen (BDA 1992a, 1992b, 1994). Intensive und differenzierte Regelungen wurden v.a. vom DGB und von den Grünen eingefordert (Bündnis 90/Die Grünen 1995; DGB 1995a, 1995b). Sie verlangten, daß nicht nur die Bauindustrie, sondern auch andere Dienstleistungssektoren durch ein Entsendegesetz erfaßt und die gesamte Lohntabelle auf entsandte Arbeitnehmer erstreckt werden sollen. Gleichzeitig wurde die grundsätzliche Anerkennung der nationalen Standards zum Arbeitsschutz, zur Arbeitszeit, zur Leiharbeit und zur Lohnfortzahlung für entsandte Arbeitnehmer gefordert. Maßgeblich für den DGB war dabei, daß »Niedriglöhne [nicht] zur Grundlage des Wettbewerbs« (DGB 1995b) gemacht werden sollen. Weniger umfassend stellen sich die Forderungen der Tarifparteien der Bauindustrie dar, die nur für ihre Industrie eine Regelung einforderten (IG BAU 1995; HDB 1995). Die IG BAU befürwortete aber, wie der DGB und die Grünen, eine Übertragung der gesamten Lohntabelle, wohingegen sich die Bauarbeitgeber lediglich dafür aussprachen, den untersten Tariflohn allgemeinverbindlich zu erklären. Die Gewerkschaften, die Grünen und die Bauarbeitgeber forderten darüber hinaus, daß die Urlaubs- und Sozialkassen des Baugewerbes in eine Entsenderegelung mit einbezogen werden. Da sie nicht nur die Sozialproblematik regeln wollten, sondern darüber hinaus auch Forderungen zur Regulierung der Grenze entwickelten, sind die Republikaner als sehr regelungsintensiv einzustufen (Die Republikaner 1997). Bewertet man aber die Forderungen nach dem Grad der sozialen Inklusivität, so ergibt sich ein umgekehrtes Bild. Hier erscheinen die Republikaner als exklusiv, da sie sich durch eindeutig ausländerfeindliche Äußerungen hervorheben (Die Republikaner 1995). Als wenig inklusiv muß auch die BDA eingestuft werden: Sie befürwortete zwar die Beschäftigung von entsandten Arbeitnehmern, lehnte aber eine Ausdehnung von nationalen sozialen Rechten auf sie ab. Die Gewerkschaften und die Grünen strebten dagegen an, die Unterminierung nationaler Standards durch die Ausdehnung nationaler Standards auf entsandte Arbeitnehmer zu verhindern, wohingegen der HDB eine gewisse Absenkung der Standards hinnahm.

Ein wichtiges Problem in der deutschen Debatte war das Steuerungsprinzip. Bundesregierung und BDA (anfangs auch die Gewerkschaften und der Bauarbeitgeberverband) befürworteten zunächst die gesetzliche Erstreckung von für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen. Dieses Mittel geriet jedoch aufgrund der wieder-

38 In Deutschland hat nur die Arbeiterwohlfahrt nicht reagiert, laut Interview war dies aus Kapazitätsgründen nicht möglich (Interview vom 12.03.1998).

holten Weigerung der BDA, einer Allgemeinverbindlicherklärung zuzustimmen, in Mißkredit. Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß nur der HDB und die Grünen die Einführung eines staatlichen Mindestlohnes erwägen, wohingegen die Gewerkschaften später dem Antrag der SPD auf Erstreckung ortsüblicher Löhne mit der Begründung zustimmten, daß so die Tarifautonomie gewahrt werden könnte.

Auch bei der Frage der *Aktionen* ergibt sich ein differenziertes Bild. Als aktiv können der DGB, die IG-BAU und der HDB bezeichnet werden. Besonders sticht die IG BAU hervor, die sowohl sehr frühzeitig als auch sehr intensiv reagiert hat,<sup>39</sup> wohingegen die BDA, die Grünen und die Republikaner auf den Diskussionsprozeß eher abwartend reagiert haben und weniger intensiv tätig wurden. Bezüglich der Handlungsebene ist die aktive und intensive Einbeziehung des europäischen Rahmens durch beide Gewerkschaften hervorzuheben. Auch die BDA und der HDB weisen europäische Aktivitäten auf, wohingegen die Grünen und die Republikaner ausschließlich national tätig waren.

Hinsichtlich der *Raumdimension* der Gruppenforderungen ergibt sich in den USA im Vergleich zu Deutschland bei den Gruppen, die Lösungsvorschläge entwickelt haben, ein völlig anderes Bild. Hier treten lediglich die Gewerkschaften und der sektorale Arbeitgeberverband (AAMA) für internationale Mindeststandards ein. Die *Reform Party* bleibt mit ihrer Forderung nach dem Austritt aus der NAFTA und der WTO und der Forderung nach Einführung eines Sozialtarifs auf der Ebene der Außenpolitik (Perot/Choate 1993: 106), wohingegen die rechtspopulistische Bewegung FAIR lediglich nationale Forderungen entwickelt hat (FAIR 1995).

Auch beim Grad der gewünschten *Intervention* unterscheiden sich die Vorstellungen der Gruppen erheblich. Im Vergleich erscheint die Forderung der AAMA als am wenigsten regelungsintensiv, weil sie nur eine freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen einführen möchte und weil die Standards ihres *codes of conduct* nicht sehr hoch sind (AAMA 1998). Die Gewerkschaften streben auf nationaler wie internationaler Ebene eine verbesserte Überwachung von Lohn- und Arbeitsstandards durch die Stärkung internationaler Organisationen und durch die Einführung von *codes of conduct* an. Im Gegensatz zur AAMA legen sie Wert auf öffentlich abgesicherte Regelungen mit effektiven Überwachungsmechanismen.<sup>40</sup> Umstritten ist innerhalb der Gewerkschaftsbewegung die Frage der Arbeitgebersanktionen: UNITE fordert ihre Abschaffung (vgl. Mazur 1997), wohingegen sich die AFL-CIO noch 1995 dafür aussprach (AFL-CIO 1995).<sup>41</sup> Die rechtspopulistischen Gruppierungen streben an, das

39 Beispielsweise wurden sogenannte Praktikerseminare organisiert, die auf regionaler Ebene die maßgeblichen Akteure zur Überwachung des Arbeitsmarktes zusammenführten, um die Problematik zu besprechen (Interview vom 15.02.1998). Darüber hinaus veranstaltete die IG BAU mehrere Konferenzen, die europäische Experten im Baubereich zusammenführten, um die Problematik beispielsweise der Bausozialkassen europaweit zu diskutieren (vgl. Köbele/Sahl 1993).

40 Sweatshop Watch 1998: Joint Statement on the Apparel Industry Partnership by Leonore Miller (Retail, Wholesale and Department Store Union), Jay Mazur (UNITE) and John J. Sweeney (AFL-CIO) (<http://sweatshopwatch.org>; 22.07.1999).

41 Mittlerweile lehnt sie sie aber ab (vgl. AFL-CIO 2000).

Problem durch eine Reduzierung (Reform) oder durch einen Immigrationsstop (FAIR) zu beseitigen. Diese Positionen erscheinen damit als am regelungsintensivsten, da sie sowohl Grenzregulierung als auch interne staatliche Maßnahmen einfordern. Auch in den USA weisen die rechtspopulistischen Bewegungen exklusive Tendenzen auf, weil sich ihre Forderungen gegen die Immigranten selbst richten, wohingegen die Gewerkschaften und der sektorale Arbeitgeberverband als mehr (AFL-CIO, UNITE) oder weniger (AAMA) inklusiv eingestuft werden können.

Was die *Aktivitäten* zur Umsetzung der Forderungen anbelangt, so fällt die Reaktion der UNITE, die ein *partnership for responsibility* einfordert, am ausgeprägtesten und am internationalsten aus. Besonders hervorzuheben ist der gezielte Versuch beider Gewerkschaften, ein gesellschaftliches Bündnis gegen schlechte Arbeitsbedingungen und niedrige Löhne zu errichten. Als aktiv und handlungsintensiv einzustufen sind die AFL-CIO und (schon deutlich weniger) FAIR. Alle anderen Gruppen reagieren nur auf die Problematik. Aktivitäten jenseits des Nationalstaates weisen nur die Gewerkschaften und die AAMA auf.

Betrachtet man die Reaktionsweisen insgesamt, so fällt insbesondere die Reaktion der Gewerkschaften in beiden Ländern auf. Sie sind frühzeitig aktiv, auch auf der internationalen Ebene. Sie lassen sich auf neuartige Verregelungsansätze ein, wie sie mit den *codes of conduct* vorgelegt worden sind und versuchen, diese zu verbessern, entwickeln neue Handlungsweisen (wie die Konferenzen der IG BAU), und sie reagieren im Vergleich sehr intensiv, wobei sich ihre Lösungsvorschläge immer auch auf die internationale Ebene richten. Interessant ist, daß die Reaktion der sektoralen Arbeitgeberorganisationen in beiden Ländern in die gleiche Richtung geht, jedoch weniger stark ausgeprägt ist (insbesondere in den USA); gleiches gilt für die Reaktionsweise der Grünen in Deutschland. Mit der Reaktionsweise all dieser Gruppen muß die der allgemeinen Arbeitgeberverbände in beiden Ländern und die der neuen sozialen Bewegungsorganisationen in den USA (ACLU und NIF) kontrastiert werden, die entweder nicht reagieren oder Lösungsvorschläge blockieren, und deren Verhalten vor allem durch ihre Indifferenz gegenüber dem Problem bestimmt wird.<sup>42</sup> Eine dritte Reaktionsweise ergibt sich mit den Forderungen der rechtspopulistischen Bewegungen, die lediglich nationale Maßnahmen anstreben, die auf die Exklusion von Immigranten bei gleichzeitig starker Betonung der Rolle des Staates und einer hohen Regelungsintensität hinauslaufen.

#### 4. *Statt Schlußfolgerungen: Befunde und Interpretationen*

Welche politischen Reaktionen auf die gesellschaftliche Denationalisierung sowie die nachlassenden Steuerungskapazitäten des Nationalstaates lassen sich auf Seiten von nationalen Interessengruppen in großen OECD-Staaten beobachten? Durch wel-

42 Aus diesem Grund wurden die Reaktionen der NAM, der NIF und der ACLU als »Nichtreaktionen« eingestuft (ACLU 1997; NAM 1997: Fast Track Myths Refuted. The Truth About International Trade. Washington, D.C., <http://www.nam.org>; 22.07.1999; NIF: Immigration Facts, <http://www.immigrationforum.org>; 22.07.1998).

che Faktoren werden die politischen Reaktionsweisen von nationalen Interessengruppen beeinflusst? Verändert sich der politische Prozeß im Zuge gesellschaftlicher Denationalisierungsprozesse? In einer ersten Annäherung an diese Fragen wollen wir im folgenden drei allgemeine Befunde und eine Reihe von Implikationen hervorheben.

Befund 1: *Es lassen sich typische Reaktionsmuster auf die untersuchten Denationalisierungs-Herausforderungen beobachten.* Es können drei Reaktionsidealtypen unterschieden werden, denen sich die real zu beobachtenden Reaktionsmuster sehr häufig annähern:

- (a) ein Reaktionsmuster *nationaler Interventionsstaat*, bei dem hinsichtlich der Reaktionsdimension *Raum* (Denationalisierungsgrad und territoriale Reichweite der Forderung) relativ geringe Werte,<sup>43</sup> hinsichtlich der Reaktionsdimension *Intervention* (Regelungsintensität sowie Steuerungsprinzip und Regelungssubjekt) relativ hohe Werte<sup>44</sup> und hinsichtlich der Reaktionsdimension *Aktion* (Reaktionsmodus, Handlungsintensität und Handlungsebene) wiederum niedrige Werte<sup>45</sup> erreicht werden. Die Reaktionsweise der Republikaner im Internet-Fall ist ein gutes Beispiel für dieses Muster;
- (b) ein Reaktionsmuster *transnationale (De-) Regulierung*, das dem Reaktionsmuster *nationaler Interventionsstaat* spiegelbildlich entgegengesetzt ist, so daß sich also hohe Raumwerte, geringe Interventionswerte und hohe Aktionswerte beobachten lassen. Im Fall der Arbeitsmigration repräsentiert die BDA dieses Reaktionsmuster sehr deutlich;
- (c) ein Reaktionsmuster *internationale (Re-) Regulierung*, das hinsichtlich aller drei Dimensionen der Reaktion relativ hohe Werte aufweist, meist mit etwas geringeren Werten bei der *Interventionsdimension*. Gute Beispiele für dieses Muster finden sich in den Reaktionen der emanzipatorischen Gruppen im Klimafall.

Knapp zwei Drittel der Fälle lassen sich relativ mühelos diesen idealtypischen Reaktionsmustern zuordnen.<sup>46</sup> Aus diesem ersten Befund ergeben sich wiederum zwei Implikationen. Zum einen taucht eine negative Korrelation zwischen der Regelungsreichweite (Raumdimension) und der Regelungsintensität (Interventionsdimension) häufig auf. Wenn politische Gruppen angesichts von Denationalisierungs-Herausforderungen auf sehr raumgreifende internationale Institutionen setzen, geht dies meist einher mit Vorschlägen zugunsten von weniger tiefen Eingriffen in freie Austauschprozesse und von Steuerungsinstrumenten, die tendenziell eher weich und marktkonform sind sowie tendenziell eher auf Selbststeuerungsmechanismen als auf hier-

43 Gering heißt hier, daß der Denationalisierungsgrad der Forderung und die geforderte Reichweite im Vergleich zu den anderen befragten Gruppen relativ niedrig sind.

44 Hoch heißt hier, daß der geforderte Eingriff in freie Austauschprozesse relativ tief ist, d.h. regelungsintensive Eingriffe gefordert werden, bei denen staatliche Akteure in Form von Ge- und Verboten eingreifen.

45 Niedrig heißt hier, daß die betrachtete Gruppe als eher reaktiv und/oder passiv eingestuft wurde, daß das Ausmaß und die Intensität ihrer Aktivitäten relativ gering und ihre wichtigste Handlungsebene das nationale politische System ist.

46 Wenn alle drei Dimensionen der Reaktionsweise komplett dichotomisiert werden, ergeben sich  $2^3 = 8$  denkbare Reaktionstypen. Da die oben genannten idealtypischen Reaktionsmuster nur drei von diesen 8 denkbaren Typen ausmachen, sind sie empirisch mit einem Anteil von knapp zwei Drittel deutlich überrepräsentiert.



archische Durchsetzung bauen. Der Teil der Globalisierungsliteratur, der insbesondere auf die Schwächung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates hinweist (statt vieler: Jessop 1994 und Cerny 1996), wird hierdurch teils bestätigt und teils modifiziert. Zwar wird der Unterminierung nationaler Politiken teilweise durch Forderungen nach Etablierung internationaler Regime und Politiken begegnet. Diese weisen jedoch eine deutlich geringere Regelungsintensität auf. Gleichzeitig bestätigt sich die These, daß »Global Public Policies« verstärkt auf die Delegation an private Akteure und die Verwendung marktkonformer Mechanismen setzen (vgl. hierzu Reinicke 1998). Es kann also festgehalten werden, daß der Siegeszug neuer, weicher politischer Steuerungsinstrumente sich insbesondere bei den politischen Gruppen am deutlichsten zeigt, die sich für internationale Kooperation und starke internationale Institutionen zur Bewältigung von Denationalisierungs-Herausforderungen aussprechen. Insofern kann von einer *Wahlverwandtschaft* zwischen hierarchischer Steuerung und Nationalstaat sowie von *neuen Steuerungsmodi und Regieren jenseits des Nationalstaates* gesprochen werden (Implikation 1a).<sup>47</sup>

Diese Wahlverwandtschaften stellen die Vision einer politischen (Re-) Regulierung jenseits des Nationalstaates nicht grundsätzlich in Frage. Der Verzicht auf eine hohe Regelungsintensität und der Rückgriff auf weichere Steuerungsinstrumente zur Regelung von denationalisierten Handlungszusammenhängen darf nicht mit einem generellen Verzicht auf eine (Re-) Regulierung verwechselt werden. Allerdings wird die Wahlverwandtschaft seitens der Unternehmensverbände nicht selten für ihre Zwecke instrumentalisiert. So läßt sich beispielsweise bei der BDA und der NAM im Falle der Arbeitsmigration recht deutlich zeigen, wie die Betonung und das Festhalten an internationalen Regelungen, die primär marktschaffend sind, eingesetzt werden, um eine Regelung gegen die Unterminierung von nationalen Sozialstandards zu verhindern. Dennoch lassen sich in allen Fällen Gruppen identifizieren, die klare Vorstellungen über eine Bearbeitung von Denationalisierungs-Herausforderungen durch eine (Re-) Regulierung auf der internationalen Ebene haben. Dabei tun sich v.a. die Gruppen der Kategorie »emanzipatorische Neue Politik« hervor, direkt dahinter folgen die gewerkschaftlichen Dachverbände und dann die problemfeldspezifischen Unternehmensverbände. Diese sind auch vergleichsweise häufig v.a. auf europäischer Ebene aktiv. Das überrascht nur insofern, als diese Akteure gleichzeitig meist den Zugang zu den nationalen politischen Entscheidungsprozessen als nicht allzu schwer empfinden. Es ist also nicht so, daß ein geringer Einfluß auf der nationalen Ebene zu

47 Insbesondere die Arbeiten des Kölner Max Planck Instituts für Gesellschaftsforschung haben aufgezeigt, daß auch auf nationalstaatlicher Ebene verstärkt auf »gesellschaftliche Selbstregulierung« gebaut wird. Vgl. insbesondere die Beiträge zu Mayntz/Scharpf (1995). Insofern mag die Rede von der Wahlverwandtschaft als überzogen erscheinen. Es ist allerdings zu beachten, daß es sich bei der gesellschaftlichen Selbststeuerung in den Nationalstaaten um einen Prozeß handelt, der als eine Abweichung von Idealtyp der nationalstaatlichen Intervention konzeptualisiert wird. Zudem vertreten gerade Autoren wie Scharpf (1999: Kap. 2) und Streeck (1997) mit der These von der Schwierigkeit »positiver«, »marktkorrigierender« Eingriffe jenseits des Nationalstaates eine viel stärkere und problematische Version unserer Wahlverwandtschaftsthese.

verstärkt europäischen und internationalen Aktivitäten anregt, vielmehr führt politische Denationalisierung – verstanden als die politische Regelung von denationalisierten Handlungszusammenhängen – zu einer *Zunahme der verfügbaren Einflußkanäle, die allerdings nur von einer kleinen Anzahl von politischen Akteuren auf der ganzen Breite genutzt werden* (Implikation 1b).

Befund 2: *Unternehmensdachverbände tendieren deutlich zum Reaktionstyp transnationale (De-) Regulierung; Gruppen, die der Neuen Rechten zuzurechnen sind, neigen meist dem Reaktionstyp nationaler Interventionsstaat zu und die emanzipatorischen neuen Gruppen stehen häufig für transnationale (Re-) Regulierung.* Bei den Gewerkschaften lassen sich hingegen mindestens zwei typische Reaktionsmuster ausmachen: Teilweise – wie etwa im Internet-Fall – liegen sie recht nahe am Reaktionstyp *nationaler Interventionsstaat* (dann allerdings auf einem höheren Denationalisierungs- und Aktivitätsniveau als die Neue Rechte), teilweise stehen sie aber auch für die Vision einer transnationalen (Re-) Regulierung auf hohem Regelungsniveau – so etwa bei der Arbeitsmigration oder der DGB bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Dieser Befund legt die Interpretation nahe, wonach *the politics of denationalization* nicht mehr durch einen dyadischen Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit, sondern durch eine triadische Konfliktkonstellation geprägt ist. Das Gesamtbild variiert allerdings erheblich mit der Art der Herausforderung. Bei der Arbeitsmigration beispielsweise überwiegt der Gegensatz von Reaktionstyp *transnationale (Re-) Regulierung*, das sich v.a. bei gewerkschaftlichen Gruppen und bei der Neuen Linken beobachten läßt, und dem Reaktionstyp *transnationale (De-) Regulierung* (bzw. einer Art »strategischer Ignoranz«), den im allgemeinen die Arbeitgebervertreter zeigen. Das Gesamtbild der Reaktionsmuster liegt im Klimafall eher dazwischen. Hier stehen sich die Gruppen zwar teilweise noch entlang der »alten« cleavage zwischen den linken und rechten Gruppen gegenüber, allerdings weniger im Hinblick auf die klassische Frage der Redistribution, sondern eher mit Blick auf »neue« Fragen der Organisation eines nachhaltigen globalen Wirtschaftens. Als weiteres »neues« Element kommt die im Vergleich zu den anderen Gruppen besonders aktive Rolle der Organisationen der linken Neuen Sozialen Bewegungen hinzu, die sehr präzise und innovative Vorstellungen zu globalen Regelungscharakteristika entwickeln und diese auch transnational koordiniert in die internationalen Verhandlungen einbringen. Beim Internet-Fall stehen sich hingegen relativ klar allgemeine Gruppen, die v.a. dem Reaktionstyp *nationaler Interventionsstaat* zugeordnet werden können, und problemfeldspezifische Gruppen, die weitgehend dem Reaktionstyp *transnationale (De-) Regulierung* zugeordnet werden können, gegenüber. Dabei spielt die altbekannte »cleavage« zwischen linken und rechten Gruppen keine gewichtige Rolle. Vielmehr sind die Positionsdifferenzen zwischen den allgemeinen und problemfeldspezifischen Gruppen akzentuierter als die zwischen »links« und »rechts« oder zwischen »autoritärer« und »emanzipatorischer« Politik. Es fällt die fast komplette Übereinstimmung zwischen den Verbänden der problemfeldspezifischen Arbeitgebern, Neuen Sozialen Bewegungen und Arbeitnehmern auf, während die Dachverbände alte Gefechte kämpfen, die nicht immer von einer herausragenden Kenntnis der Materie geprägt zu sein scheinen. Wenn wir nun davon ausgehen, daß der Internet-Fall vergleichsweise

stark und der Fall der Arbeitsmigration vergleichsweise wenig denationalisiert sind,<sup>48</sup> dann zeichnet sich die Hypothese ab, daß insbesondere in stark denationalisierten Problemfeldern *gesellschaftliche Konfliktlinien*, die Politik in der nationalen politischen Konstellation geprägt haben, *drastisch an Bedeutung verlieren* (Implikation 2a).<sup>49</sup> *The politics of denationalization* in Reinform scheint also nicht zuletzt davon geprägt zu sein, daß die Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit relativ an Bedeutung verliert und andere Konfliktlagen an Bedeutung gewinnen.

Eine denkbare Interpretation dieses Ergebnisses besteht darin, daß im Zeitalter der Globalisierung eine zusätzliche Konfliktlinie, nämlich die zwischen unterschiedlichen wirtschaftlichen Sektoren, zu den bekannten hinzutritt.<sup>50</sup> Alternativ läßt sich argumentieren, daß in dem Maße, wie denationalisierte Problemlagen im gesamten politischen Problemhaushalt an Bedeutung gewinnen, dies zur zusätzlichen Unübersichtlichkeit der Politik führt. Altbekannte und liebgewordene Konfliktlinien und Feindbilder überlagern sich dann je nach Problemlage. Selbst wenn das Problem als solches kaum noch umstritten ist, wie beispielsweise im Fall des Klimawandels, wird die meiste Energie in die politische Auseinandersetzung um die Frage gesteckt, ob die Suche nach einer angemessenen Politik primär als Standortwettbewerbsproblem (die Wirtschaft nicht mehr belasten als in anderen Ländern) oder als Externalitätenproblem (alles tun, damit eine internationale Lösung erreicht wird) aufzufassen ist. Gleichzeitig tritt der o.g. Konflikt zwischen wirtschaftlichen Sektoren auf, was im Klimafall dazu führt, daß der betrachtete Einzelverband IG BCE sich in seiner Position deutlich vom DGB unterscheidet und eher auf einer Linie mit der Standort-Argumentation der Wirtschaftsverbände liegt. Wie schon bei der Problemdefinition scheint auch hinsichtlich der Problemlösung heute zwar Einigkeit – teilweise bis hin zu gewerkschaftlichen Vertretern – darüber zu herrschen, daß marktkonforme und unbürokratische Steuerungsinstrumente vorzuziehen sind (siehe Befund 1), das Verständnis von marktkonformen und unbürokratischen Steuerungsinstrumenten variiert aber enorm. Dieses Ergebnis stärkt einerseits konstruktivistische Argumente, die nicht zufällig gerade nach dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung traditioneller Konflikte an Bedeutung

48 Beim Internet handelt es sich um ein reines *Externalitätenproblem*, das durch die grenzüberschreitende *Produktion* von Information hervorgerufen wird und tatsächlich *globalen* Charakter hat. Im Falle der Arbeitsmigration überwiegt die *Standortproblematik*, die durch die Migration (*Austausch*) ermöglicht wird und weitgehend *regionalen* Charakter hat. Der Klimafall liegt dazwischen (siehe Abschnitt 2 für die Konzeptualisierung des Ausmaßes der Denationalisierungs-Herausforderung und Abschnitt 3 für die Beschreibung der zugrundeliegenden Probleme in den untersuchten Fällen).

49 Zur Erinnerung: Wir verwenden den Begriff der sozialen Konfliktlinien nicht zur Bezeichnung einer Akteurskonstellation in jeder beliebigen politischen Auseinandersetzung wie Rae/Taylor (1970), sondern im Sinne einer institutionell und organisatorisch verfestigten, über viele Sachbereiche wiederkehrenden Akteursformation wie Lipset/Rokkan (1967).

50 Vgl. hierzu Frieden (1991), der unter Anwendung des Heckscher-Ohlin-Theorems frühzeitig darauf hingewiesen hat, daß eine Zunahme von Konflikten zwischen Sektoren eine zu erwartende Folge ökonomischer Globalisierung ist.

gewonnen haben,<sup>51</sup> sie müssen aber andererseits insofern wieder relativiert werden, als die von den Akteuren vertretenen »Ideen« sich häufig recht leicht auf deren Interessenlagen zurückführen lassen. Zugespitzt kann formuliert werden, daß in *stark denationalisierten Problemlagen ein opportunistischer, problemfeldspezifischer Kampf um Problemdefinitionen* das Bild zu prägen scheint (Implikation 2b).

Befund 3: Die Frage, ob der Nationalstaat an Bedeutung verliert, kann unsere Untersuchung der Reaktionsweisen von gesellschaftlichen Gruppen auf Denationalisierungs-Herausforderungen nicht klären. Gleichwohl zeigt unsere Studie, daß *auch im Zuge der »politics of denationalization« der Staat das wichtigste politische Forum für die politischen Gruppen bleibt, die generativ mit dem Nationalstaat gekoppelt sind.*<sup>52</sup> Trotz aller existierenden Forderungen nach internationaler Kooperation, nach marktkonformen Steuerungsmechanismen, nach gesellschaftlicher Selbstorganisation u.v.a. bleiben nationalstaatliche Foren das wichtigste und vorrangige Aktionsfeld der politischen Bemühungen von Interessengruppen. Fast alle beobachteten Interessengruppen agieren in nationalen politischen Systemen; ungefähr 60 Prozent tun dies fast ausschließlich und dies, obwohl die Mehrheit der Gruppen angesichts der Denationalisierungs-Herausforderungen mehr internationale Kooperation wünscht.<sup>53</sup>

Solange gesellschaftliche Interessen mit Hilfe von Gruppen organisiert werden, die generativ mit dem Nationalstaat verbunden sind, wird demnach Regieren jenseits des Nationalstaates kaum ohne den Nationalstaat gelingen. Gleichzeitig scheinen politische Interessengruppen dem Nationalstaat eine veränderte Rolle zuzuweisen. Abgesehen von einigen rechtsextremen Gruppen ist die Bedeutung internationaler Institutionen bei der Formulierung politischer Richtlinien im Falle von Denationalisierungs-Herausforderungen allgemein anerkannt. Der Wunsch nach mehr internationaler Kooperation ist beinahe uniform, die Differenzen ergeben sich meist hinsichtlich der Frage der Gestalt und der Realisierungsmöglichkeit von internationalen Vereinbarungen. Außerdem scheinen Interessengruppen dem nationalen politischen System kein Agendasetzungsmonopol mehr zuzuweisen. Dies wird etwa in den Klimafällen deutlich, wo zum einen das Agenda-Setting anfangs eindeutig von internationalen Expertengremien bestimmt wurde und zum anderen dann die Vereinten Nationen mit ihrer Empfehlung, zur Vorbereitung der UNCED nationale Komitees zur Einbeziehung

51 Zur amerikanischen Diskussion vgl. die Überblicksbeiträge von Ruggie (1998) und Finnemore/Sikkink (1998). Zur deutschen Diskussion vgl. den Überblicksbeitrag von Risse (2000).

52 Man könnte einwenden, es sei kein überraschendes Ergebnis, daß die betrachteten, generativ mit dem Nationalstaat verbundenen Gruppen denselben auch als Hauptadressat ihrer Forderungen nennen. Selbst wenn diese Feststellung nicht überraschend ist, so ist sie hinsichtlich der These vom Ende des Nationalstaats dennoch wichtig. Auch wenn immer mehr ausschließlich transnational agierende Interessengruppen – gerade z.B. im Umweltbereich – existieren: Solange relevante politische Interessengruppen einen Großteil ihrer Ressourcen auf den Nationalstaat als politisches Forum verwenden, kann kaum mit seinem Absterben gerechnet werden.

53 Der Median mit Blick auf Denationalisierungsgrad und territorialer Reichweite der gewünschten Regelungen liegt durchschnittlich deutlich näher bei sehr denationalen Regelungen mit globaler Reichweite als bei nationalen Regelungen.

des Sachverständes aller relevanten Gruppen einzurichten, den Anstoß für die nationalen Willensbildungsprozesse gaben. Während also der *Nationalstaat* auch in neuen Arrangements des Regierens eine zentrale Rolle spielen wird, scheint seine Rolle – so läßt sich weiter interpretieren – in der *postnationalen Konstellation* neu definiert zu werden. Agendasetzung und Politikformulierung finden zunehmend außerhalb des Nationalstaates statt, während das nationale politische System als eine Form der territorial organisierten Interessenrepräsentation fungiert und für die Umsetzung international formulierter Richtlinien verantwortlich zeichnet.<sup>54</sup>

Die Befunde und Implikationen lassen sich in folgendes Fazit gießen: Zum einen ist die politische Denationalisierung definitiv weniger weit fortgeschritten als die gesellschaftliche Denationalisierung, und insofern stellt der Nationalstaat nach wie vor einen wichtigen Fokus der politischen Auseinandersetzung dar. Zum anderen scheinen sich im Falle der Denationalisierungs-Herausforderungen prägnante Besonderheiten im politischen Prozeß herauszubilden, die die *politics of denationalization* deutlich von den Mustern der Willensbildung und Entscheidungsfindung abheben, die wir vom demokratischen Wohlfahrtsstaat gewohnt waren. Aus dieser Perspektive ist es nicht erstaunlich, daß die bisher dominierenden makrokorrelativen Argumentationslinien der Globalisierungsliteratur sich teilweise empirisch so wenig bewährt haben: Die Berücksichtigung der prozessuralen Dimension birgt offensichtlich einiges an Potential für ein besseres Verständnis der Konsequenzen der Globalisierung.

54 Vgl. Zürn (1999) für eine Analyse entlang dieser Überlegungen und einen Überblick über die relevante Literatur. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß immerhin 40 Prozent der untersuchten Gruppen auch jenseits des Nationalstaates aktiv waren. Zu diesem Befund vgl. allerdings auch Jachtenfuchs et al. (1998).

## Literatur

- AAMA – *American Apparel Manufacturers Association* 1998: Monitoring and Compliance Activities by the U.S. Apparel Industry; Testimony by Larry K. Martin, President before the Oversight and Investigations Subcommittee of the House Education and Workforce Committee, 25. September 1998, Washington, D.C.
- ACLU – *American Civil Liberties Union* 1997: The Rights of Immigrants. Briefing Paper Nr. 20, New York.
- AFL-CIO – *American Federation of Labour – Congress of Industrial Organizations* 1995: Legal Immigration Reform Proposals in: United States. House. Committee on the Judiciary. Subcommittee on Immigration and Claims. 17. Mai 1995, Washington, D.C.
- AFL-CIO – *American Federation of Labour – Congress of Industrial Organizations* 2000: Immigration. Executive Council Actions, Adopted Policy Statement, 15. Februar 2000, New Orleans, La.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit 1996: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
- Amin, Ash (Hrsg.) 1994: Post-Fordism. A Reader, Oxford.
- Armingeon, Klaus 1997: The Capacity to Act: European National Governments and the European Commission, in: Landau, Alice/Whitman, Richard (Hrsg.): Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities, London, 93-110.
- BDA – *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* 1992a: Ausländerbeschäftigung in Deutschland. Grundsätze und Empfehlungen der Arbeitgeber, Köln.
- BDA – *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* 1992b: Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Bonn.
- BDA – *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* 1994: Aktualisierte Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Bonn.
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott 1996: Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse, Frankfurt a.M.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.
- BMU – *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Hrsg.) 1997: 5 Jahre nach Rio. Die Aktivitäten der gesellschaftlichen Gruppen für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Berichte aus dem Deutschen Komitee für Nachhaltige Entwicklung, Bonn.
- BMWi – *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.) 1991: Die Treibhausproblematik – eine globale Herausforderung. 2. Bericht des Arbeitskreises »Energieversorgung« der Interministeriellen Arbeitsgruppe »CO<sub>2</sub>-Reduktion«, Bonn.
- BMWi – *Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.) 1996: Info 2000. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Bericht der Bundesregierung, Bonn.
- Bowles, Paul/Wagman, Barnett 1997: Globalization and the Welfare State: Four Hypotheses and Some Empirical Evidence, in: Eastern Economic Journal 23: 3, 317-336.
- Brock, Lothar/Albert, Mathias 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 2, 259-285.
- Bundesverband der Republikaner (Hrsg.) o.J.: Parteiprogramm, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen 1995: Antrag der Abgeordneten Annelie Buntenbach und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Grundsätze für eine EU-Entsenderichtlinie sowie eine nationale Regelung bis zu deren Realisierung. Bundestags-Drucksache 13/786 vom 15.03.1995, Bonn.

- Busch, Andreas/Plümper, Thomas* 1999 (Hrsg.): Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung, Baden-Baden.
- Campbell, K.K.* 1998: Porn Prevention, in: The Toronto Star, 16.07.1998: J8.
- Castles, Stephen/Miller, Mark* 1998: The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, 2. Auflage, Basingstoke.
- Cerny, Philip G.* 1995: Globalization and the Changing Logic of Collective Action, in: International Organization 49: 4, 595-625.
- Cerny, Philip G.* 1996: What Next for the State?, in: Kofman, Eleonore/Youngs, Gillian (Hrsg.): Globalization: Theory and Practice, London, 123-137.
- Clinton, William J.* 1994: Accepting the Immigration Challenge: The President's Report on Immigration, Washington, D.C.
- Computer Industry Almanac Inc.* 1999: U.S. Tops 100 Million Internet Users – November 1999, Press Release 11/04/1999, in: <http://www.c-i-a.com/199911iu.htm>; 29.05.2000.
- Deutscher Bundestag* 1995: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Drucksache 13/2414 vom 25.09.1995, Bonn.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund* 1995a: Stellungnahme zur europäischen Entsenderichtlinie, Deutscher Bundestag, Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, Ausschußdrucksache 13/0160, Folge 1, Bonn.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund* 1995b: UN-Tag gegen Rassismus: Portugiesische und deutsche Gewerkschaften fordern Entsenderichtlinie (Pressemitteilung vom 24.3.1995), Düsseldorf.
- Die Republikaner* 1995: Lohndumping im Baugewerbe bleibt Problem (Pressemitteilung 54/95 vom 28.06.1995), Berlin.
- Die Republikaner* 1997: IG-Metall-Chef Zwickel bestätigt REP-Position. Endlich Zusammenhang zwischen Einwanderung und Arbeitsplatzmangel zugegeben (Pressemitteilung 06/97 vom 29.01.1997), Berlin.
- Die Republikaner* 1998: Wahlplattform '98, o.O.
- Eichhorst, Werner* 1998: Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler und supranationaler Regulierung: Die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union (Universität Konstanz: Dissertation), Konstanz.
- Esping-Andersen, Gøsta* (Hrsg.) 1996: Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economics, London.
- Esser, Josef* 1993: Die Suche nach dem Primat der Politik: Anmerkungen zu einer Pseudodebatte über Parteien, Machtversessen- und Machtvergessenheit, in: Unseld, Siegfried (Hrsg.): Politik ohne Projekt, Frankfurt a.M., 409-430.
- FAIR – Federation for American Immigration Reform* 1995: Ten Steps to Ending Illegal Immigration, Washington, D.C.
- Faist, Thomas/Sieveling, Klaus/Reim, Uwe/Sandbrink, Stefan* 1998: Ausland im Inland. Die Beschäftigung von Werksvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Fernández Kelly, Patricia M.* 1989: International Development and Industrial Restructuring: The Case of Garment and Electronics Industries in Southern California, in: MacEwan, Arthur/Tabb, William K. (Hrsg.): Instability and Change in the World Economy, New York, 147-165.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52: 4, 887-917.
- Forum Umwelt & Entwicklung* (Hrsg.) 1997: Umwelt und Entwicklung. Eine Bilanz (AutorInnen: Sascha Müller-Kraenner & Barbara Unmüßig), Bonn.

- Frieden, Jeffry A.* 1991: Invested Interests: the Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance, in: International Organization 45: 4, 425-451.
- GAO – General Accounting Office* 1994: Garment Industry. Efforts to Address the Prevalence and Conditions of Sweatshops, Washington, D.C.
- Garrett, Geoffrey* 1995: Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy, in: International Organization 49: 4, 657-687.
- Garrett, Geoffrey* 1998: Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge.
- Habermas, Jürgen* 1998: Die postnationale Konstellation, Frankfurt a.M.
- Hafner, Katie/Lyon, Matthew* 1998: Where Wizards Stay Up Late. The Origins of the Internet, New York.
- HDB – Hauptverband der deutschen Bauindustrie* 1995: Stellungnahme zum nationalen Entsendegesetz, Deutscher Bundestag, Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, Ausschußdrucksache 13/0292 vom 25. Oktober 1995 (Folge 2), Bonn.
- Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton, Jonathan* 1999: Global Transformations. Politics, Economics and Culture, Cambridge.
- Hirsch, Joachim* 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat, Berlin.
- Hirst, Paul/Thompson, Grahame* 1996: Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance, Cambridge.
- IG-BAU – Industriegewerkschaft Bauen Agrar Umwelt* 1995: Stellungnahme zum nationalen Entsendegesetz, in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, Ausschußdrucksache 13/0292 vom 25. Oktober 1995 (Folge 2), Bonn.
- Industry Canada* 1995: Connection, Community, Content. The Challenge of the Information Highway. Final Report of the Information Highway Advisory Council, Ottawa.
- Jachtenfuchs, Markus/Diez, Thomas/Jung, Sabine* 1998: Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order, in: European Journal of International Relations 4: 4, 409-445.
- Jessop, Bob* 1994: Post-Fordism and the State, in: Amin, Ash (Hrsg.): Post-Fordism. A Reader, Oxford, 251-279.
- Köbele, Bruno/Sahl, Karl-Heinz* (Hrsg.) 1993: Die Zukunft der Sozialkassensysteme der Bauwirtschaft im Europäischen Binnenmarkt, Köln.
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1998: Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29), Op-laden.
- Krugman, Paul* 1999: Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg. Eine Abrechnung mit den Pop-Ökonomen, Frankfurt a.M.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein* (Hrsg.) 1967: Party Systems and Voter Alignments, New York.
- Martin, Philip L.* 1994: Germany: Reluctant Land of Immigration, in: Cornelius, Wayne A./Martin, Philip L./Hollifield, James F.: Controlling Immigration. A Global Perspective, Stanford, Calif., 189-226.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt a.M.
- Mazur, Jay* 1997: Labor's New Language, in: The Dissident 8-9, 29-33.
- Moch, Leslie Page* 1997: Foreign Workers in Western Europe: The »Cheaper Hands« in Historical Perspective, in: Klausen, Jytte/Tilly, Louise A. (Hrsg.): European Integration in Social and Historical Perspective. 1850 to the Present, Lanham, Md., 103-126.
- Möller, Ulf* 1997: Zensur?, in: <http://www.fitug.de/ulf/zensur/96.html>; 29.05.2000.
- Moravcsik, Andrew* 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 211-269.



- Network Wizards* 2000: Internet Domain Survey, January 2000, in: <http://www.isc.org/ds/WWW-200001/report.html>; 29.05.2000.
- Neyer, Jürgen/Seeleib-Kaiser, Martin 1995: Bringing the Economy Back In. Economic Globalization and the Re-Commodification of the Workforce (Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier 16/95), Bremen.
- Perot, Ross/Choate, Pat 1993: Safe Your Job, Save Our Country. Why NAFTA must be Stopped – Now, New York.
- Pierson, Paul 1994: Dismantling the Welfare State, Cambridge.
- Piore, Michael 1986: Can International Migration be Controlled?, in: Pozo, Susan (Hrsg.): Essays on Legal and Illegal Immigration (W.E. Upjohn Institute for Employment Research), Kalamazoo, Mich., 21-42.
- Rae, Douglas W./Taylor, Michael 1970: The Analysis of Political Cleavages, New Haven, Conn.
- Reinicke, Wolfgang 1998: Global Public Policy. Governing without Government? New York.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan 1997: Sozialpolitische Grenzen der Globalisierung. Wohlfahrtsstaatliche Gründe außenwirtschaftlicher Schließung und Öffnung, in: Politische Vierteljahresschrift 38: 4, 771-796.
- Risse, Thomas 2000: »Let's Argue«: Communicative Action in World Politics, in: International Organization 54: 1, 1-39.
- Ruggie, John Gerard 1998: What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge, in: International Organization 52: 4, 855-886.
- Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M.
- Shallit, Jeffrey 1997: Regulating the Internet: National Necessity or Global Folly?, Talk for the conference Global Markets, Global Morals? at Wilfrid Laurier University, 10/24/1997, in: <http://math.uwaterloo.ca/~shallit/talks.html>; 29.05.2000.
- Streeck, Wolfgang 1997: Industrial Citizenship and Regime Competition. The Case of European Works Councils, in: Journal of European Public Policy 4: 4, 643-664.
- Su, Julie 1997: El Monte Thai Garment Workers: Slave Sweatshops, in: Ross, Andrew (Hrsg.): No Sweat. Fashion, Free Trade and the Rights of Garment Workers, London, 143-150.
- Thomson, Janice/Krasner, Stephen D. 1989: Global Transaction and the Consolidation of Sovereignty, in: Czemieli, Ernst-Otto/Rosenau, James (Hrsg.): Global Changes and Theoretical Challenges, Lexington, Mass., 195-219.
- TUC – Trades Union Congress (Hrsg.) 1991: Congress 1991 – General Council Report and Report of Congress 1991, London.
- Wolf, Klaus Dieter 2000: Die neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.
- Zevin, Robert B. 1992: Are World Financial Markets More Open? If so, why and with which Effects?, in: Banuri, Tariq/Schor, Juliet B. (Hrsg.): Financial Openness and National Autonomy, Oxford, 43-83.
- Zolberg, Aristide R. 1990: Reforming the Back Door: The Immigration Reform and Control Act of 1986 in Historical Perspective, in: Yans-McLaughlin, Virginia (Hrsg.): Immigration Reconsidered. History, Sociology, and Politics, Oxford, 315-339.
- Zolberg, Aristide R./Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio 1989: Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, Oxford.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael 1999: The State in the Post-National Constellation – Societal Denationalization and Multi-Level Governance (ARENA Working Paper 35), Oslo.
- Zürn, Michael/Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor 2000: The Politics of Denationalization: The Internet, Migration, and Climate Change, Universität Bremen, unv. Ms.